

CAI
ND 100
-1987
B31



Emergency Preparedness
Canada

Protection civile
Canada

BILL C-77: AN ACT TO PROVIDE FOR SAFETY AND SECURITY IN EMERGENCIES

Working Paper

C-77

Second Session, Thirty-third Parliament,
35-36 Elizabeth II, 1986-87

C-77

Deuxième session, trente-troisième législature,
35-36 Elizabeth II, 1986-87

THE HOUSE OF COMMONS OF CANADA

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

BILL C-77

PROJET DE LOI C-77

An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof

Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence

First reading, June 26, 1987

Première lecture le 26 juin 1987

THE MINISTER OF NATIONAL DEFENCE

LE MINISTRE DE LA DÉFENSE NATIONALE



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117081950>

BILL C-77: AN ACT TO PROVIDE FOR SAFETY AND SECURITY IN EMERGENCIES

Working Paper

The purpose of this paper is to review the policy, constitutional and legal basis for the Emergencies Act, Bill C-77. It is also intended as a stimulus and aid to discussion of the many complex and fundamental issues associated with the formulation of emergencies legislation. Those readers interested in a quick review of Bill C-77 may want to turn directly to Section VIII, page 49.

CONTENTS

I.	Introduction	1
II.	Contingencies	3
	1. Public Welfare Emergency	3
	2. Public Order Emergency	4
	3. International Emergency	4
	4. War Emergency	4
III.	Constitutional Considerations	6
	1. National Emergencies	6
	2. Other Emergencies	9
IV.	Assessing Federal Emergency Powers: the Criteria	12
V.	The Present Legal Framework: the Powers of the Federal Government	14
	1. Non-Statutory Powers	14
	2. Statutory Authorities	16
VI.	Shortcomings of Current Federal Legislation	17
	1. Federal Powers to deal with emergencies	17
	1) War	17
	2) International Emergencies	18
	3) Public Welfare Emergencies	20
	4) Public Order Emergencies	22
	5) Economic Emergencies	26
	6) Summary of Existing Powers	28

2.	Parliamentary Accountability	
1)	The War Measures Act	29
2)	Emergency Supplies Emergency Act, 1979	30
3.	Protection of the Federal Nature of the Country	31
4.	Protecting the Basic Rights and Freedoms of the Individual	35
1)	Safeguards of Emergencies Legislation	35
2)	The Ordinary Law	37
3)	The Canadian Charter of Rights and Freedoms	37
VII.	The Need for Reform	39
1.	The Need for New Standing Legislation	39
2.	Achieving a Proper Balance Between Powers and Safeguards	41
1)	Wartime and Peacetime Emergencies: the Future of the War Measures Act	41
2)	Safeguarding the Democratic Process: Checks and Balances on Executive Authority	42
3)	Safeguarding the Federal Nature of Canada: Federal- Provincial Considerations	44
4)	Safeguarding Civil Rights: the Protection Afforded by the Canadian Charter of Rights and Freedoms	45

VIII.	The Emergencies Act (Bill C-77)	49
	1. Safeguards of the Emergencies Act	51
	2. Details of the Emergencies Act	52
Annex A	National Defence Act R.S.C. 1970, C.N.-4: Consequential and Related Amendments - Explanatory Notes	61
Annex B	Current Federal Statutory Provisions	65

I. INTRODUCTION

"SALUS POPULI SUPREMA EST LEX," "the safety of the people is the supreme law," is perhaps the most lasting and fundamental of the basic laws of state. It comes to us from the Roman tables of law. Since that time governments have recognized that they have a fundamental obligation to provide for the safety and security of their people in times of catastrophe.

The federal government recognizes this fundamental obligation and is committed to improving the national standard of emergency preparedness and developing the national capacity to provide for the safety and security of Canadians in emergencies, whether peacetime or war-related. This is done on the basis of partnership with the provinces, with mechanisms to provide for comprehensive joint planning and the formulation of co-ordinated arrangements for dealing with all aspects of emergencies falling under their respective jurisdictions.*

Through the regional offices of Emergency Preparedness Canada, joint activities have been undertaken with provincial officials to evaluate current resources, both legal and material, assess actual needs, demarcate and co-ordinate respective responsibilities and to develop mutual plans for dealing with emergencies of any kind and of any scale. The federal government has concluded Memoranda of Understanding with all but three of the provinces and territories to clarify respective responsibilities for emergency planning. A Joint Emergency Preparedness Program has been established with the provinces to enhance the national emergency response capability and to encourage co-operation between the federal government and the provinces. Disaster Financial Assistance arrangements have been established as a means of providing financial assistance to the provinces when the cost of dealing with a disaster would place an undue burden on the provincial economy.

In general, the provinces are well prepared to deal with the kinds of peacetime emergencies that have arisen fairly frequently in the past. At the

* Wherever provinces are referred to in this paper, it is intended that the reference include both provinces and territories.

federal level emergency planning is carried on by all federal government departments in their respective areas of responsibility and in accordance with government policy. In addition, certain Ministers have been assigned lead responsibility for co-ordinating emergency planning in broader areas.

In the course of continuing reviews of emergency preparedness policy and assessments of the means of various federal departments to deal with emergencies, a number of gaps in the legal instruments available became apparent, raising questions about the government's ability to provide for the safety and security of Canadians in national emergencies in the future.

Shortcomings of the existing framework of federal emergency powers have been a matter of concern for some time. The October crisis of 1970 led to widespread dissatisfaction with the **War Measures Act** as a means of dealing with peacetime public order crises. There is very little current standing emergencies legislation to deal with other peacetime emergencies. The adequacy of safeguards constraining the use of the **War Measures Act** were called into question when Canada acceded to the **International Covenant on Civil and Political Rights** in 1976. As a signatory to the Covenant and the Optional Protocol, Canada has undertaken to ensure that its legislation incorporates certain fundamental human rights. To fulfill its obligations under Article 4 of the **Covenant** would require amendments to the **War Measures Act**, a point reiterated in the report of the McDonald Commission.

The proclamation of the **Canadian Charter of Rights and Freedoms** in 1982 has raised the issue of whether the safeguards in existing emergencies legislation are compatible with the fundamental rights and freedoms now constitutionally guaranteed by the **Charter**.

The federal government has concluded that new legislation is required to enable it to carry out its responsibilities to provide for safety and security in emergencies, and two new Bills were introduced in Parliament on June 26, 1987: Bill C-76, the **Emergency Preparedness Act**, and Bill C-77, the **Emergencies Act**.

II.

CONTINGENCIES

Emergencies take many forms and arise from many causes. They may be man-made in origin or result from acts of God. They occur in peacetime and in war. The range of precipitating causes encompasses natural disasters, such as epidemics, earthquakes, fire, floods or drought; technological mishaps such as industrial spills, pollution or major accidents; civil disturbances arising from revolts, terrorism or riots; conventional war and, finally, the ultimate threat of nuclear war.

The common factors in these disparate events are the sudden threat they pose to the community, the widespread harm they can cause, and the need for prompt, often extraordinary measures to mitigate their effects and recover from them. In different ways and to varying degrees they may place in jeopardy the life and property of the individual, disrupt the peace, order and welfare of the community and, in the most extreme cases, threaten the continued existence of Canadian society itself.

For the purpose of the **Emergencies Act** a "national emergency" is defined in the preamble to the Act as follows:

"And whereas the fulfilment of those obligations in Canada may be seriously threatened by a national emergency, that is to say, an urgent and critical situation of a temporary nature that imperils the well-being of Canada as a whole or that is of such proportions or nature as to exceed the capacity or authority of a province to deal with it and thus can be effectively dealt with only by Parliament in the exercise of the powers conferred on it by the Constitution."

The range of possible contingencies which, on the basis of past experience, could give rise to a national emergency have been grouped into four broad categories, defined in the Act as follows:

1. **Public Welfare Emergency** means an emergency that is caused by a real or imminent

- 1) fire, flood, drought, storm, earthquake or other natural phenomenon,

- 2) disease in human beings, animals or plants,
- 3) accident or pollution, or
- 4) breakdown in the flow of essential goods, services or resources

and that results or may result in a danger to life or property, or social disruption, so serious as to a national emergency.

2. **Public Order Emergency** means an emergency arising from "threats to the security of Canada" as defined in Article 2 of the Canadian Security Intelligence Service Act (CSIS Act), and that is so serious as to be a national emergency.

3. **International Emergency** means an emergency involving Canada and one or more other countries that arises from acts of intimidation or coercion or the real or imminent use of serious force or violence and that directly threatens the sovereignty, security or territorial integrity of Canada or any of its allies or any other country in which the political, economic or security interests of Canada or any of its allies are involved.

4. **War Emergency** means war or other armed conflict, real or imminent, involving Canada or any of its allies or any other country in which the political, economic or security interests of Canada or any of its allies are involved.

This list is reasonably comprehensive in terms of the general classes of emergencies. Economic emergencies have not been included because it is not considered appropriate to deal with economic emergencies by means of standing emergencies legislation. (For a discussion of economic emergencies, see page 26.)

The impact of an event rather than its particular cause is the prime factor determining whether it gives rise to a national emergency. A number of factors bearing on the likelihood of major emergencies deserve emphasis. First, the growing complexity, urbanization and industrialization of society, as well as the increased interdependence of its constituent parts, pose new hazards and magnify old. Industrialization brings with it new risks of

environmental pollution and toxic spills, the effects of which are exacerbated by urbanization. Urbanization generates its own special problems: it aggravates the effects of a breakdown in the supply of essential goods and services and this, in turn, may create new strains on public order. Increased interdependence means that a major breakdown of any single element can produce severe dislocations of the whole and could attain the proportions of a national emergency. All these factors, therefore, multiply the risks of breakdown and exacerbate the problems of dealing with them.

Urbanization is only one side of the problem. Another facet is peculiarly Canadian in nature, insofar as the geography of the country renders it more susceptible to certain kinds of disasters. Canada is an enormous landmass with many small communities located in relatively isolated and remote areas which are especially vulnerable to being cut off by natural catastrophes. Some of our larger cities are on, or close to, the border with the United States and consequently could be affected by emergencies occurring in that country. Both these factors make all the more vital the need for effective emergency planning and adequate emergency powers to minimize the risks and facilitate a swift, effective response whenever and wherever national catastrophes occur.

The constitutional responsibility for dealing with emergencies is divided between the federal government and the provinces. The **Constitution Act, 1867** does not delineate in specific terms the authority of each level of government over emergencies, but the basic division of constitutional responsibilities is well established and reasonably well defined.

1. National Emergencies

The federal government has primary and ultimate responsibility to provide for the safety and security of Canadians during national emergencies. Its constitutional jurisdiction over such national emergencies stems from the power of Parliament to legislate for the "Peace, Order and Good Government of Canada" and the emergency doctrine which has evolved from it.

That doctrine invests the Parliament of Canada, during times of national crisis, with temporary plenary jurisdiction to legislate on all matters, including those normally reserved exclusively to the provinces. It operates, as Mr. Justice Beetz of the Supreme Court of Canada stated in the **Anti-Inflation Reference**, as a "partial and temporary alteration of the division of powers between Parliament and the provincial legislatures" ([1976], 2 S.C.R.373 at p.461) which gives to the Parliament of Canada in times of national crisis, "concurrent and paramount jurisdiction over matters which would normally fall within exclusive provincial jurisdiction" (Id. at p.463). And, as he also observed, "the power of Parliament to make laws in a great crisis knows no limits other than those which are dictated by the nature of the crisis" (Id. at p.461).

The fact that in times of national emergency the Parliament of Canada is temporarily vested with plenary legislative powers does not **ipso facto** extinguish the constitutional powers and responsibilities of the provinces. The role of the provinces may be greatly diminished but provincial authority continues until and unless it conflicts with, or is superseded by, federal legislation enacted under the emergency doctrine. Thus, in times of war or peacetime emergencies of national dimensions, the

responsibility of a province to protect the safety, security, health, property and welfare of its population continues. But its role is essentially a supportive, subsidiary and complementary one, the ambit of which is ultimately determined by the degree of intervention by the federal Parliament.

Certain situations stand out as clear examples of national crises of sufficient gravity to authorize the use of the federal emergency power.

It has always been clear that war and war-related emergencies constitute national emergencies and justify the invocation of the emergency doctrine. In fact, before the **Anti-Inflation Reference**, virtually every case in which legislation based on the emergency power was upheld had involved an emergency occasioned by war or its aftermath. Although the Judicial Committee of the Privy Council indicated in a number of cases that the emergency doctrine was not restricted to war-related emergencies, it offered little concrete guidance as to what kinds of peacetime crises would suffice.

The **Anti-Inflation Reference** has now clarified the application of the emergency doctrine to peacetime emergency situations in several important respects. First, while the Supreme Court of Canada was divided on the final outcome of the case, it was unanimous that the emergency doctrine could be invoked to deal with a national crisis arising from "highly exceptional economic conditions prevailing in times of peace" ([1976], 2 S.C.R.373 at p.436, *per* Beetz, J.). Secondly, they all agreed that the emergency doctrine is open-ended in nature. Chief Justice Laskin observed in the **Anti-Inflation Reference**, at the end of his review of the pertinent jurisprudence:

"It is my view that (an) approach of caution is demanded even today, both against a loose and unrestricted scope of the general power and against a fixity of its scope that would preclude resort to it by circumstances now unforeseen....This is not to say that clear situations are to be unsettled, but only that a Constitution designed to serve this country in years ahead ought to be regarded as a resilient instrument capable of adaptation to

changing circumstances." (1976, 2 S.C.R. 373 at pp. 411-412)."

Beetz, J., who dissented in the result, made the same point equally clearly:

"I am prepared to assume the validity of the following propositions:

- . the power of Parliament under the national emergency doctrine is not confined to war situations or to situations of transition from war to peace; an emergency of the nature contemplated by the doctrine may arise in peace time;
- . Parliament may validly exercise its national emergency powers before an emergency actually occurs: a state of apprehended emergency or crisis suffices to justify Parliament...taking preventive measures..." (Id. at p. 459)

No mention was made in the **Anti-Inflation Reference** of national crises arising from man-made or natural disasters and emergencies resulting from the breakdown of public order, but it seems clear from the general tenor of all the judgements that these and any other contingencies may warrant the use of the emergency doctrine. The essential point is that the situation should amount to a "national emergency" or "national crisis" and to determine this one must focus not on its specific cause but on its effects, whether apprehended, imminent or actual. And, as Ritchie, J. stated in the **Anti-Inflation Reference**,

"such conditions exist where it can be said to be an urgent and critical situation adversely affecting all Canadians and being of such proportions as to transcend the authority vested in the Legislatures of the Provinces and thus presenting an emergency which can only be effectively dealt with by Parliament in the exercise of the powers conferred upon it by s.91 of the British North America Act "to make laws for the peace, order and good government of Canada." ([1976], 2 S.C.R.373 at p.436)

The definition of a "national emergency" in the preamble of the **Emergencies Act** has been based on this definition.

Whether there exists such an "urgent and critical situation" is determined by the Parliament of Canada, and while it is always possible to challenge Parliament's assessment of the gravity and scope of the crisis, the courts have been very reluctant to second-guess its judgement.

2. Other Emergencies

The constitutional responsibility for dealing with emergencies that do not attain national dimensions may rest either with the federal government or with the provinces or in some cases, with both.

The federal government has exclusive jurisdiction over most kinds of emergencies that occur in areas within the federal domain, such as Indian reserves and in national parks, as well as those which result from activities under exclusive federal regulation or control by virtue of section 91 of the **Constitution Act, 1867**, such as shipping, offshore fisheries, harbours or penitentiaries. It also has exclusive jurisdiction over the international aspects of all emergencies which cross national boundaries.

Peacetime emergencies that are local in nature and confined in their scope to the territorial limits of a province, fall under exclusive provincial jurisdiction, whether the emergency arises from a natural disaster, industrial accident or the local breakdown of public order. Provincial jurisdiction stems from section 92 of the **Constitution Act, 1867**, which vests in the provinces exclusive jurisdiction over property and civil rights and matters of a local and private nature in the province, the administration of justice in the province, and the power to enforce valid provincial legislation by the imposition of fines and penalties. Pursuant to their jurisdiction, every province has enacted general emergency powers legislation. Analogous responsibilities have been delegated to Yukon and Northwest Territories.

In between these two basic classes of limited peacetime emergencies there is a third in which neither level of government has complete or exclusive jurisdiction and where the limits of their respective

responsibilities are unclear. If the cause of an emergency lies within the territory of a province and its ramifications, although extremely disruptive and dangerous to the surrounding population, do not extend beyond provincial boundaries, such an emergency is, in an immediate sense, local and provincial. However, if it arises from a train derailment, plane crash, inland oil spill, or nuclear radiation leak, to cite just a few activities subject to federal controls, a narrow federal dimension is added to the situation. Both levels of government are technically involved and may have certain claims to jurisdiction. The province affected would share responsibility for dealing with the emergency, but precisely where the line falls between provincial and federal responsibilities, in strict legal terms, is not always easy to determine.

The above account summarizes briefly the major features of the constitutional framework which determines the basic jurisdiction of each level of government over emergencies. However, the role of each level of government is not always defined solely by its constitutional competence over a particular type of contingency or its location. It is also determined by practical considerations, such as immediate needs and available resources to deal with the emergency at hand. Sometimes the resources of more than one level of government are required to overcome an emergency and to provide relief quickly and effectively or private resources available within the boundaries of the affected province may be inadequate.

For example, in the case of a serious forest fire the federal government may be called upon by the province affected to supply urgently needed equipment; or following a severe earthquake, flood or storm it may be necessary to bring in resources from outside the affected province. Conversely, in an emergency arising on an Indian reserve or in a national park, the federal government may request a province to handle the emergency on its behalf and reimburse the province for any costs involved. In such cases, while jurisdictional considerations may determine which level of government has the constitutional authority to play the leading role, the extent of its participation is, in practice, determined by needs and agreement. By and large, federal-provincial working relationships have been extremely good, and effective co-operation among the various levels of government in dealing with emergencies is not a serious problem.

Co-ordination of resources, joint planning, and close co-operation among governments are thus key factors in dealing effectively with emergency situations. But it is also important for each level of government to have adequate authority to discharge to the full its constitutional responsibilities and be ready and able to provide for safety and security in emergencies. The federal government has particular responsibilities in this regard because of the wide disparity of provincial resources and the expectations made of it. All the provinces have enacted standing general emergency powers legislation. All provincial Acts authorize the making of interprovincial and federal-provincial agreements for planning and for providing emergency services. The question which arises is whether the federal government is presently equipped to discharge its responsibilities in emergencies in a satisfactory manner.

IV. ASSESSING FEDERAL EMERGENCY POWERS: THE CRITERIA

The nature of emergencies, whether arising in peacetime or war, is that they demand broad, flexible powers to act, and to act swiftly. They must be immediately available and relatively unrestrained if they are to enable government to take the necessary measures to ensure the safety and security of Canadians in an emergency. At the same time, they should be temporary in nature and should be limited to the duration of the emergency itself.

The authorities needed to provide for safety and security are, by their nature, exceptional. They are exceptional because they delegate to the executive extraordinary authority to take immediate and often drastic action to overcome a crisis that may involve the expropriation of private property, restrictions on freedom and movement and other infringements of basic civil liberties. They are extraordinary because, under the emergency doctrine, they can result in the temporary suspension of the normal division of powers and the total pre-emption of provincial jurisdiction.

While emergency authorities must, to some extent, be broadly delineated to give the executive the means to deal with the crisis, they must not be unlimited or unconstrained. There must be adequate safeguards to prevent the misuse of emergency powers and to preserve, even in times of urgent crises, certain fundamental values of our society. Indeed, one of the measures of a democracy is how it girds itself to deal with an emergency, and whether it manages to achieve a successful balance between the extraordinary authority given temporarily to the government and the safeguards provided to allow the legislature to fulfill its role and to the citizen to protect his rights. In a federal state like Canada, these problems are compounded by the further need to ensure that the integrity of both levels of government is respected.

In sum, for the federal government to fulfill its responsibilities to provide for the safety and security of Canadians:

- 1) it must have adequate **authority** to deal effectively with emergencies as they arise;

- 2) resort to emergency authority must be accompanied by sufficient **accountability** of the Executive to Parliament;
- 3) federal action must recognize and be consistent with the **federal nature** of the country; and,
- 4) there must be adequate **safeguards** to protect the basic rights and freedoms of the citizen consistent with the requirements of the **Canadian Charter of Rights and Freedoms** and Canada's obligations under the **International Covenant on Civil and Political Rights**.

These, it is suggested, are the criteria by which the current legal framework concerning federal emergency powers should be assessed. While each of these factors will be considered separately here, they ought not to be viewed in isolation from each other. Ultimately, the adequacy of existing legislation must be judged on whether it achieves the proper balance between powers and safeguards.

V.

**THE PRESENT LEGAL FRAMEWORK:
THE POWERS OF THE FEDERAL GOVERNMENT**

The powers available to the federal government to provide for the safety and security of Canadians during emergencies under its jurisdiction are derived from two principal sources. The Executive possesses certain inherent legal powers to act under the Crown Prerogative or by virtue of the common law. However, its most important powers both in number and in substance, are statutory in origin, enacted pursuant to its constitutional authority examined above.

1. **Non-Statutory Powers**

The federal Executive possesses certain inherent powers to act in times of emergency without the authorization of Parliament, by virtue of the Crown Prerogative. The Crown Prerogative consists of that residue of absolute authority belonging to the Crown which has not been abrogated or superseded by legislation. Under the Canadian Constitution, some of those prerogative powers devolve upon the Crown in right of Canada and thus are exercisable by the federal Cabinet.

The Crown Prerogative can play a role in developing contingency plans to deal with emergencies. The Emergency Planning Order of 1981 (revoked in 1987) was made by means of prerogative powers. It also has a role in dealing with war-related emergencies, for the power to declare war or make peace, and to requisition with compensation any property needed for the defence of the realm, are all prerogative powers belonging to the Crown in right of Canada. However, it should be noted that since it cannot be used to raise money, Parliament's support is needed to sustain any action initiated under the Crown Prerogative. Furthermore, the exercise of prerogative powers must comply with the provisions of the **Canadian Charter of Rights and Freedoms** and is subject to judicial review.

As far as peacetime emergencies are concerned, the Crown Prerogative is of very limited scope and of even less certain strength as a source of legal authority. It is very doubtful whether the Executive could rely on the Crown Prerogative to deal with public order emergencies, with the possible questionable and very limited exception of the use of

martial law, and it probably would be of little value in emergencies arising from natural disasters or major accidents in any case. Moreover, even within their limited sphere, the precise ambit of prerogative powers is vague and ill-defined.

The doctrine of "state necessity" may also provide some legal basis for certain federal emergency measures. The doctrine of state necessity has been used by the courts to treat otherwise unconstitutional legislation as valid and effective when there are such emergency or necessitous circumstances that it is impossible to comply with the Constitution. These emergency circumstances have included insurrection, civil war and, most recently in the **Manitoba Language Reference** opinion of the Supreme Court of Canada, preservation of normative order and the Rule of Law where all of the legislation of Manitoba would otherwise have been invalid. However, any such legislative measure must be proportionate to the circumstances and be of a temporary character.

There is also the old common law doctrine of necessity which may excuse or justify acts of trespass committed in circumstances of urgent necessity arising from actions of imminent peril to life or property. This common law doctrine is distinct from the Crown's prerogative powers, since it is available to the Crown and subject alike. But like the Crown Prerogative, the scope of this doctrine of necessity is narrow, and the powers it confers are both vague and limited. Its typical application arises in the private law sphere and concerns emergencies created by fire and flood and the power to enter another's property, demolish burning buildings, cut down trees, destroy crops, erect barriers or take other measures without incurring liability, to save oneself or one's own property. This common law doctrine might constitute a possible, if limited, source of legal authority in peacetime emergencies caused by earthquakes, floods or other natural catastrophes, as well as man-made disasters. However, it is unlikely to play any role in dealing with public order emergencies, and is probably of only marginal usefulness in war-related emergencies.

Even within its accepted limits, the doctrine of necessity has certain inherent drawbacks as a reliable source of legal authority. For example, it is unclear whether it can be used to compel a person to vacate his or her property. Furthermore, a heavy burden

of proof lies upon the party invoking the doctrine to justify actions.

If, during times of emergency, the Executive is compelled to act but exceeds its authority, Parliament may enact an Act of Indemnity validating retroactively what would otherwise have been unlawful. Acts of Indemnity are, in law, no more than an unusual exercise of Parliament's ordinary legislative authority. Since the proclamation of the **Canadian Charter of Rights and Freedoms**, Parliament's power to legalize retroactively "irregularities" by the Executive may no longer be as extensive as it once was.

2. Statutory Authorities

The **Constitution Act, 1867** provides several jurisdictional bases on which the federal government can rely to enact safety and security in emergencies legislation notably the defence power (s.91(7)), criminal law (s.91(27)) and, more generally, the emergency doctrine arising out of the "peace, order and good government" clause in section 91. Such legislation may take several forms. It can be general enabling legislation, directed at particular kinds of emergency situations, to be invoked by proclamation when needed. Only two such statutes presently exist, the **War Measures Act**, which deals with war-related emergencies and the most serious kinds of public order emergencies, and the **Energy Supplies Emergency Act, 1979**, which authorizes the imposition of emergency controls on the distribution of energy and energy products in case of foreign embargoes or other sudden disruptions of supplies. Safety and security in emergencies legislation may also be enacted *ad hoc* to deal with a particular crisis, an example of which was the **Anti-Inflation Act, 1975**. There are, in addition, a number of ordinary statutes such as the **Criminal Code** and the **National Defence Act** which include among their provisions isolated sections conferring special powers for use in emergency situations. Some of these authorities are relatively minor or peripheral; others may duplicate powers already available under standing emergency legislation. A list of the principal provisions can be found in Annex B.

VI. SHORTCOMINGS OF CURRENT FEDERAL LEGISLATION

As indicated earlier, the adequacy of existing federal legislation depends on whether it satisfies certain specific criteria. The first criterion relates to the scope of emergency powers and whether they are broad enough to permit the government to meet its responsibilities and provide for the safety and security of Canadians during emergencies. The remaining criteria relate to the adequacy of the safeguards governing the exercise of emergency powers and concern the protection of the individual's fundamental rights, accountability of the Executive to Parliament, and respect for the federal structure of Canada.

Applying the criteria suggested above, the first issue to consider is whether the authorities now available to the federal government enable it to meet its responsibilities effectively and efficiently. One method of assessing the federal government's existing powers is to compare the actions currently available to it with the range of emergency powers that are considered necessary for it to discharge adequately its responsibility to provide for the safety and security of Canadians from any of the five basic categories of emergencies outlined above.

1. Federal Powers to Deal with Emergencies

1) War

As already indicated, the federal government has primary responsibility to provide for the safety and security of Canadians when the life, sovereignty or integrity of Canada is threatened by acts of war or enemy invasion. It is in such dire emergencies that the government needs the broadest powers over all aspects of society and the greatest flexibility to act. Authorities available in war should therefore enable the Governor in Council to make Orders and Regulations extending to any matter considered necessary or desirable to further the national war effort, protect national security and counter the emergency.

It would appear that the federal government enjoys ample powers under existing legislation to deal with war-related emergencies. The **War Measures Act**, when proclaimed in force by the Governor in Council, authorizes the Governor in Council "to do and authorize

such acts and things ...and make such orders and regulations as he may... deem necessary or advisable for the defence, peace, order and welfare of Canada." The emergency powers thus conferred on the Executive are extremely broad and, subject only to the **Canadian Charter of Rights and Freedoms**, enable it to bring under control by regulation virtually every aspect of economic, political and social life in every part of Canada. Not only are these powers ample as written, they have also withstood the test of two World Wars. There are, therefore, no obvious gaps in the federal government's armoury of legal powers. The **War Measures Act** confers ample authority to provide for the safety and security of Canadians during a war emergency.

Indeed, the main reservation about the scope of the **War Measures Act** is that its present reach may be too broad because it permits wartime powers to be invoked in certain peacetime crises. The **War Measures Act**, it will be noted, may be used not only in case of war, invasion or insurrection but also for "apprehended war" or "apprehended insurrection," which are really peacetime emergencies. There is a large body of opinion that the **War Measures Act** should be confined to war emergencies only, leaving peacetime crises, however severe, to be dealt with under peacetime emergency legislation.

The **War Measures Act** is not the only statute conferring exceptional powers to deal with war-related emergencies. The **National Defence Act** enables any part of the armed forces to be placed on active service in Canada or elsewhere, for the defence of Canada in an emergency. It also empowers the Minister of National Defence to enter, occupy, requisition, remove or destroy property of any kind (subject to compensation), including transportation or communications facilities, if an "emergency" is declared by the Governor in Council. An emergency is defined by the Act as "war, invasion, riot or insurrection, real or apprehended."

2) International Emergencies

It is questionable whether the notion of "apprehended war" that is currently found in the **War Measures Act** still has relevance in the nuclear age. Where once it meant, essentially, "imminent war," it now seems to have acquired a new connotation, namely, a

state of heightened international tension accompanied by the rapid deterioration in relations among nations or blocs of nations. During such periods of uncertainty and strain, events may move either towards the restoration of normal relations or towards military conflict.

In such circumstances, Canada might wish, or may even be bound by treaty obligations, to adopt precautionary measures to enhance its standard of military readiness and civil emergency preparedness, without taking steps that are, or may be seen to be, provocative to a potential adversary:

- . ordering the activation of one or more of the National Emergency Agencies;
- . regulating and controlling one or more designated industries or services, including the use of its equipment, facilities, and inventory;
- . appropriating, controlling or confiscating property or services;
- . requiring the temporary assistance of a limited number of individuals employed in essential industries, services and professions;
- . establishing controls over the external aspects of financial and economic operations;
- . authorizing extraordinary expenditures for dealing with the emergency;
- . enabling federal Ministers to discharge additional civil emergency responsibilities that may be assigned to them for implementation during periods of deteriorating international relations;
- . directing that various elements of Canada's civil defence program be quickly brought into operational readiness where necessary;
- . accepting legal and financial liability for costs, compensation, damage, or loss

sustained by any party as a consequence of the implementation of emergency provisions applying to international situations;

- . the regulating or prohibiting travel outside Canada by Canadian citizens or permanent residents;
- . authorizing exceptional powers of entry, search and seizure to enforce and monitor defence contracts, to prevent hoarding of scarce commodities or black marketeering; and
- . designating and securing protected places.

There is no general, continuing emergency legislation to authorize precautionary and preventive measures of a kind which might be required in an international emergency. The **War Measures Act** and the **National Defence Act**, presently cover emergencies arising from "apprehended" war or invasion. The invocation of the **War Measures Act** to deal with a crisis of the kind envisaged by an "international emergency" appears too drastic and might even be counter-productive. On the other hand, the powers conferred on the government under the **National Defence Act** are probably too limited. New intermediate legislation to deal with what would still be a peacetime emergency has become necessary. The Emergencies Act, Part III responds to this need.

3) Public Welfare Emergencies

The role of the federal government in providing for public welfare during natural disasters, industrial accidents, epidemics and environmental disasters, will, in jurisdictional terms, usually be secondary to that of the province where the emergency occurs. However, as has already been noted, this is not always the case. Where the scale of the disaster is such that it affects more than one province, or where it occurs on territory within the federal domain, the federal government will have primary if not exclusive responsibility to provide for public safety. If the disaster is confined within the boundaries of a single province, the federal government may still have important jurisdictional responsibilities where the emergency arises from a serious mishap involving nuclear

energy, the railways or other activities under federal regulation or control. Even in circumstances where its role is, in a jurisdictional sense, shared, the federal government should still have available to it the authority to discharge its strict constitutional obligations and the means to provide support in the form of human resources, material or money to act where a province has insufficient resources to overcome the emergency and requests federal assistance.

To meet its responsibilities in this area the federal government could require authorities such as the following:

- . ordering evacuation and controlling movement from and within designated areas;
- . requisitioning essential equipment and supplies;
- . directing the use of real or personal property;
- . directing qualified individuals to render urgently needed services;
- . regulating the distribution and availability of essential goods, services and resources;
- . making emergency disbursements;
- . establishing emergency shelters, hostels and hospitals;
- . assessing damage to facilities and establishing such priorities as may be required for their repair, replacement or reactivation; and
- . in consultation and co-operation with the province or provinces involved, ordering the activation of one or more of the National Emergency Agencies.

At present, there is no general, continuing emergency legislation on the federal statute books to deal with a public welfare emergency which constitutes a national emergency. Various ordinary statutes may contain

provisions which, taken together, might legally entitle the government to implement some of the emergency measures deemed necessary. These include the **National Defence Act**, the **Defence Production Act**, the **Aeronautics Act**, the **Transportation of Dangerous Goods Act**, the **Expropriation Act**, the **Environmental Contaminants Act**, and the **Clean Air Act**. Isolated provisions, useful in this kind of emergency, might also be found in other statutes. The **Energy Supplies Emergency Act, 1979** might also be relevant if the powers sought to regulate the sale of essential goods included petroleum products. In sum this is an area where there appears to be important gaps in federal authorities.

4) Public Order Emergencies

In this category are several varied kinds of contingencies, ranging from civil unrest to apprehended insurrection. The common thread that ties them together is that public order emergencies arise from the deliberate actions of individuals or groups that place in jeopardy the life, liberty, safety security or property of the citizen, the rule of law, or constitutional government. And when such disturbances are so serious in nature or so widespread in scope as to threaten the security of Canada as a nation, the federal government has a constitutional as well as a social responsibility to intervene to restore conditions of safety and security.

The kinds of measures that may be needed in such emergencies include:

- imposing and enforcing curfew restrictions;
- prescribing the time, form, and manner of public assembly;
- designating and securing protected places;
- controlling and limiting access to and movement within designated zones or areas;
- assuming direct control and providing for the restoration of public utilities and services; and

- . directing qualified individuals to render urgently needed services.

If the public order emergency falls within the scope of the **War Measures Act**, all the extraordinary powers deemed necessary would be available because that Act is so wide. However, the dividing line between a serious public order emergency that threatens the security of Canada and an apprehended insurrection can be a fine one, and it seems clear as a result of the events of October 1970 that the **War Measures Act** will not again be invoked during peacetime unless there is ample evidence of an urgent threat of a serious insurrection akin to a coup d'état. For this reason and those indicated earlier, there are sound arguments for restricting the **War Measures Act** to war-related emergencies.

Under Part XI of the **National Defence Act** a province may call on the armed forces where a riot or disturbance is "beyond the powers of the civil authorities to suppress, prevent or deal with" (s.233). In less urgent crises, a province may simply request, rather than requisition, military assistance to the civil authority (s.34). Troops called in aid of the civil authorities possess the powers of peace officers (s.239) and are recognized as such by the **Criminal Code**. However, it is doubtful whether the federal government has any similar power under present standing peacetime legislation. The relevant provisions of Part XI do not include the federal government and this raises the question of whether it could call on the military to quell any local disturbance having the potential of creating national repercussions where a province either neglects or declines to do so. The federal government may enjoy the same rights to protect its property as any individual under Sections 38 to 42 of the **Criminal Code**. However, the exact scope of the federal government's strict legal powers in such circumstances is unclear.

Less serious emergencies arising from the breakdown of public order may now be dealt with under various **Criminal Code** provisions dealing with treason (s.46) - which includes "using force or violence for the purpose of overthrowing the government of Canada or a province" (s.46(2))(a)); sabotage (s.52) - which prohibits doing an act "for a purpose prejudicial to the safety, security or defence of Canada"; inciting a mutiny (s.53); sedition (s.60) riot and unlawful

assembly (ss.64, 65); piracy (s.76) and hijacking (s.76.1). In addition, the Governor in Council may by proclamation prohibit assemblies for unlawful drilling, military exercises or training in the use of arms (s.71). These and other provisions are amplified by the sections dealing with conspiracy (s.423), aiding and abetting (s.21), counselling another to commit an offence (s.22), accessories after the fact (s.23) and attempt (s.24), and are supplemented or reinforced by other legislation, including the **Official Secrets Act**.

The **Criminal Code** also vests the police with broad powers of arrest, search and seizure. A peace officer may arrest without a warrant any person whom he or she believes, on reasonable and probable grounds, has committed, or is about to commit, an indictable offence (s.450). It is an indictable offence to obstruct the police in the execution of their duties (s.118). Persons arrested under the **Criminal Code** may not be detained for more than 24 hours without being charged, apart from very limited exceptions (s.454). The police have extensive powers of search and seizure provided they first obtain a warrant (ss.445-447). The **Criminal Code** (s.178.1) authorizes wire-tapping, if a warrant has been obtained.

The new **Canadian Security Intelligence Service Act** has increased the federal government's powers to detect and forestall threats to the security of Canada. The Act set up the Canadian Security Intelligence Service (CSIS), a federal agency vested with special powers to gather intelligence and investigate activities which, on reasonable grounds, may be suspected of constituting threats to the security of Canada. Threats to the security of Canada are defined by the Act to encompass espionage or sabotage, foreign influenced activities detrimental to Canada's interests, political terrorism and subversion. Another part of the same Act expands the powers of the federal government to enforce the existing law by allowing the Attorney-General of Canada to assume control over all prosecutions for security-related offences. Previously, the principal authority to conduct proceedings for security-related offences under the **Criminal Code** was vested in the Attorney-General of the province in which the alleged offence was committed.

The CSIS, through its special powers to gather intelligence and investigate conduct posing a

threat to the security of Canada, may help to prevent or contain unlawful activities having the potential, if left unchecked, to develop into full-scale national emergencies. However, it should be emphasized that the **Canadian Security Intelligence Service Act** creates no new offences to deal with threats to the security of Canada. The role and powers of the CSIS are limited to gathering and analyzing information, surveillance and investigation. It has no mandate and no special powers to deal with a national emergency arising from activities threatening the security of Canada, should one occur. The new powers conferred on the Attorney-General of Canada only enhance his or her authority to enforce the existing law governing security-related offences.

It has been suggested that the existing law is quite adequate to deal with public order emergencies, even those falling within the jurisdiction of the federal government. It is certainly true that the relevant provisions of the **Criminal Code** and related statutes confer wide powers and that some of them are vague and could be "stretched" in a crisis. But it is doubtful whether they could be legitimately stretched far enough, particularly since the enactment of the **Canadian Charter of Rights and Freedoms**. Even if they could, it is questionable whether the public interest would be better served by what is really the dubious overreaching of ill-defined provisions instead of confining such provisions within their intended limits and enacting new legislation conferring additional emergency powers made subject to adequate safeguards, both procedural and substantive.

The argument that the existing criminal law powers are sufficient to deal with any public order emergency is a controversial one. The McDonald Commission recognized that the **Criminal Code** might be inadequate to deal with a national crisis posing grave threats to public order. It then went on to consider whether new, continuing emergency legislation should be enacted, conferring special powers on the government to deal with public order emergencies falling short of "war, invasion or insurrection" and concluded that a case had not been made "from the point of view of national security" (Second Report, Vol. II, p.921). In its view, if exceptional powers were temporarily needed, authority should be sought from Parliament by means of an **ad hoc** special legislation.

This was done in December 1970 with the enactment of the **Public Order (Temporary Measures) Act** but only to replace wider powers already invoked under the **War Measures Act**. The present capacity of the government to react immediately to an urgent crisis threatening the security of Canada arising from the breakdown of public order would be far more limited if the **War Measures Act** were no longer available for peacetime use and the Parliament of Canada were not in session, and particularly if it were dissolved and hence not available to be recalled.

5) **Economic Emergencies**

The **Anti-Inflation Reference** established that accelerating inflation could constitute a national emergency within the meaning of the "Peace, Order and good Government" clause of Section 91 of the **Constitution Act, 1867**. Other economic conditions, whether international or domestic in origin, may give rise to similarly acute crises and require emergency measures. These include a major breakdown in the functioning of essential domestic industries, markets or services; a crisis of confidence in the banking system; an international assault on the value of the Canadian currency; and a sudden shortage of essential imported commodities resulting from foreign embargo or the breakdown of orderly world trade.

Although economic emergencies are best approached by special **ad hoc** measures, introduced at the time of the emergency, some discussion of permanent standing legislation for economic emergencies is included for information purposes.

The kinds of emergency powers that might be needed by the federal government to deal with economic emergencies of this magnitude could include one or more of the following:

- ordering and enforcing the imposition of emergency taxes, financial moratoria, and other related fiscal measures;
- imposing and enforcing wage and price controls;
- directing and controlling the operation of banking and related financial services;

- imposing and enforcing exchange controls;
- controlling the production, distribution, sale, and use of any designated commodity, good, or product;
- ordering the restoration and operation of essential services, utilities, or industries;
- controlling imports or exports of designated products;
- compelling the assistance of the private sector in implementing these measures.

There is only one continuing, peacetime emergency statute that deals with economic emergencies, and then only of a particular kind. The **Energy Supplies Emergency Act, 1979** is designed to ensure, by rationing or otherwise, the availability of energy in the event of serious disruptions in supply arising from foreign embargoes or other causes. Within its restricted scope, it confers upon the Executive some of the exceptional powers suggested above, including control over the distribution and sale, export and import of energy supplies.

Other general statutes contain provisions that might be useful in dealing with certain aspects of economic emergencies. These include the **Export and Import Permits Act** which can be used to regulate international trade, and the **Gold Export Act** which could be used to protect the Canadian dollar. Legislation such as the **Bank of Canada Act**, the **Bretton Woods Agreements Act** and the **Financial Administration Act** may also assist the government in handling grave economic crises.

Nevertheless, it did prove necessary in 1975 to enact **ad hoc** emergency legislation to impose wage and price controls to deal with an emergency arising from accelerating inflation. This suggests that the government's existing legislation is not broad enough to cover all the contingencies which could give rise to an economic emergency. However, the 1975 example also illustrates that such situations usually develop over a period of time, rather than occurring suddenly. In addition, while the range of situations which could give rise to an economic emergency is quite wide, the type

of exceptional measures that would be required to respond to the specific situation which required them would be relatively narrow and focussed. And having the power to take such measures precipitously could undermine international confidence in the stability of Canada's economic and financial policies. Thus it would seem preferable to deal with economic emergencies by means of carefully drawn special legislation, tailored to fit the particular case at the time.

6) Summary of Existing Powers

It seems evident from this brief description of existing federal Acts dealing with emergencies that there are large gaps in the legislative framework. The remaining vestiges of the Crown Prerogative and the common law doctrine of necessity might offer an immediate source of authority to act, although far too weak and too limited in the case of peacetime emergencies to provide any real alternative to standing legislation. Parliament undoubtedly possesses jurisdiction under the emergency doctrine to fill those gaps in times of crisis by ad hoc special legislation, but this can take time and, in an emergency, time is of the essence. Moreover, hastily enacted **ad hoc** legislation has its own drawbacks, including the possibility of over-reaction.

Furthermore, gaps in the legislative framework may not be the only reason for considering new, comprehensive emergency legislation. In some areas, even if the emergency legislation is adequate in scope, the particular Act may be deficient in terms of its procedural safeguards.

2. Parliamentary Accountability

Continuing emergency legislation, by its very nature, invests the Executive with exceptional powers authorizing the temporary infringement of civil liberties and other rights for the higher purpose of overcoming a severe national crisis. It is however, of the utmost importance to the democratic process that the delegation of such powers and the manner in which they are exercised be subject to adequate Parliamentary scrutiny and continuing surveillance. Ensuring sufficient parliamentary accountability may become problematical if Parliament is not sitting, and

particularly if it is dissolved, and hence not available for recall.

Ensuring that there is sufficient accountability by the Executive to Parliament in the use of emergency powers is also important for another reason. Under the **Canadian Charter of Rights and Freedoms**, the validity of any emergency measure that impinges upon the guaranteed rights and freedoms in the **Charter** may turn on whether the limitation of such rights is "reasonable" and can be "demonstrably justified in a free and democratic society." It is suggested that the courts would be more reluctant to hold that temporary restraints on civil liberties, imposed under a continuing emergency statute, were unjustified if they had not only been deemed necessary by the Executive but had also been approved after due deliberation by the full House of the elected representatives of the people and by the Senate.

As already noted, there are at present only two continuing emergency statutes: the **War Measures Act** and the **Energy Supplies Emergency Act, 1979**. Both provide for some measure of accountability to Parliament for the exercise of emergency powers.

1) **The War Measures Act**

The **War Measures Act** comes into force upon proclamation by the Governor in Council. The Act requires that the proclamation bringing it into operation be laid before both Houses of Parliament for debate and possible revocation "forthwith," if Parliament is sitting or, if it is not sitting, within 15 days after it has been reassembled. However, the **War Measures Act** does not stipulate any time limit within which Parliament must be recalled if it is not in session when the proclamation is made. Nor is there any requirement that the Government divulge to Parliament its reasons for invoking the **War Measures Act** so as to ensure an informed debate on the proclamation.

A notable feature of the **War Measures Act** is the extremely broad power it confers on the Executive to govern by regulation. Once the Act has been invoked, the government has plenary authority to make such orders and regulations as are deemed necessary or desirable for the security, defence, peace, order and welfare of Canada. At present, these regulations are neither tabled nor subject to any Parliamentary control

at the time they are made, and such scrutiny as may be brought to bear by the Standing Joint Committee on Statutory Instruments occurs only after they have come into force and cannot affect their legal validity or curtail their operation.

Once invoked, the **War Measures Act** remains in force until it is revoked, either by proclamation of the Governor in Council or by resolution of Parliament. There is, thus, no fixed time limit on the validity of the proclamation and the extraordinary powers it confers. In sum, the process for invoking emergency powers under the **War Measures Act** requires of the Executive only a very limited degree of accountability to Parliament, and once invoked the Act provides Parliament with only very limited means of surveillance over how the emergency powers are used by the Executive.

Even allowing for the fact that the **War Measures Act** is designed to deal with the gravest forms of national emergency and that in such crises the Executive needs the utmost flexibility and freedom of action, the existing degree of accountability to Parliament has been widely criticized as inadequate. The Task Force on Canadian Unity, The Canadian Bar Association Committee on the Constitution and, most recently, the McDonald Commission were all critical of the lack of Parliamentary supervision over the use of the **War Measures Act**.

2) **Emergency Supplies Emergency Act, 1979**

The provisions for accountability to Parliament under this Act are better in some respects than those in the **War Measures Act**. This may be attributed, in part, to the fact that as a peacetime emergency statute designed to deal with certain economic crises, there is less justification for compromising the ordinary democratic process. As a newer Act, it also reflects the improved standards now demanded for Parliamentary accountability. Nevertheless, as will be seen, it is still flawed.

Accountability to Parliament is initially ensured by requiring the declaration of an emergency to be laid before Parliament within seven days. To continue to remain in effect, the declaration must be approved by both Houses, after debate, and within a

prescribed period. The procedural machinery in the Act is more comprehensive and sophisticated than in the **War Measures Act**. It deals expressly with the situation where a declaration of emergency is made when Parliament is not sitting and stipulates what the McDonald Commission has recommended for the **War Measures Act**, namely, that Parliament be recalled within seven days. However, there is no requirement in the Act for informing Parliament, or a committee of Parliament, of the full reasons for declaring a national emergency.

The Act limits the duration of a state of emergency, and measures taken pursuant to it, to a maximum period of twelve months. After that period, a new Order is required to extend the emergency and prevent any exceptional powers from lapsing, and this is once more subject to the approval of Parliament and is liable to expire at the end of twelve months.

The Act confers upon the Executive broad powers to act by regulation and, like the **War Measures Act**, none of these regulations requires the approval of Parliament to take effect or continue in force. However, regulations establishing an emergency program for the control and allocation of petroleum products, or any scheme to impose rationing, must be tabled in Parliament. The Act thus creates for the implementation of far-reaching emergency measures a sort of half-way house of parliamentary accountability. Parliament has a right to be kept informed but it has no immediate power to control the emergency measures taken.

3. **Protection of the Federal Nature of the Country**

In a federal state where jurisdiction is divided between two orders of government, each vested with its own areas of jurisdiction and exclusive responsibilities, the cardinal principle must be that neither shall infringe upon the rights of the other and each shall respect the boundaries of its own jurisdiction. In Canada, reconciling these principles with the exigencies of emergencies raises at least two perennial issues. The first arises from an intrinsic conflict between the nature of federalism and the demands of a national crisis. As has often been observed, federalism is characterized by the division of powers. The problem, therefore, is how to ensure, in times of national emergency, when power is concentrated

in the federal level of government, that it is exercised in a manner consistent with the democratic traditions underlying Canadian federalism.

The second issue is that it is frequently not easy to determine, on strict legal grounds, which level of government is responsible for handling an emergency, to what extent, and subject to what limits. Emergencies do not always respect territorial boundaries or unfold according to constitutional principles. Even if they did, it would still be difficult in some cases to determine the responsibilities of each level of government. In some areas, jurisdiction overlaps and in others, powers are incomplete. The second problem, then, is how best to achieve the close degree of federal-provincial co-operation necessary to delineate jurisdiction, integrate responsibilities and co-ordinate efforts to provide for the safety and security of Canadians. Each of these issues will be dealt with in turn.

In times of national crisis, as has already been noted, the Parliament of Canada has plenary legislative jurisdiction over all matters, including those which in normal times are within the exclusive jurisdiction of the provinces. It is also clear that Parliament, and Parliament alone, has authority to determine when such a national emergency exists. The provinces have no legal right to participate in that decision, although efforts are made by the federal government to ensure they are consulted. This is not done only to respect principles of federalism: the effective deployment of the country's resources during a national crisis requires the co-ordination of efforts by all levels of government, and thus demands consultation.

The absence of any legal requirement to consult with the provinces before a national emergency is declared, and the present lack of any formal mechanisms for doing so, have been the subject of some comment by several groups which have examined the issue in the broader context of constitutional reform. These groups, which include the Task Force on Canadian Unity, the Canadian Bar Association Committee on the Constitution and, most recently, a Report of a Standing Committee of the Senate (The Goldenberg Report), reached at least one common conclusion: namely, that the Senate could be the forum for such consultation provided it was first reformed to make it more representative of

provincial interests. However, reform of the Senate is a much larger issue, and one which has yet to be resolved. In the meantime, the problem remains of finding a forum and a process in which both levels of government may have a voice in a decision which temporarily suspends the powers of one of them.

The second issue relates, not to suspension of jurisdiction, but to the sharing of responsibilities. In an ideal federal structure the lines between the federal and provincial areas of exclusive jurisdiction over emergencies would be clearly drawn. Provincial emergency powers legislation, if not completely uniform, would complement federal legislation and together mesh completely federal and provincial responsibilities. The system would permit the development of infrastructures appropriate to meet emergencies within their respective spheres of jurisdiction. There would be formal mechanisms to ensure continuing consultation at all levels of planning and execution, to provide for mutual aid, and to facilitate the mounting of a co-operative effort to deal with emergencies of a national scale.

Such is not the system that exists in Canada, at least so far as emergencies are concerned. The provinces and the federal government have their own areas of exclusive jurisdiction but, as has been seen, the lines between some of their respective fields of competence are blurred. All the provinces have standing emergency powers legislation but there is little degree of uniformity among provincial Acts. There is a wide disparity of resources among the various provinces and their susceptibility to catastrophes is not evenly shared. Some areas of Canada are regularly prone to natural catastrophes such as floods or forest fires, while the danger of similar incidents occurring elsewhere is far less. The effects of such disasters are also not likely to be uniform, again because the distribution of population, the means of communication and climatic variations all play a role in determining the severity of an emergency in a particular location. Finally, regardless of its exact constitutional responsibilities, the demands made on the federal government greatly enhance the role it is called upon to play in dealing with emergencies, national or otherwise.

All the above factors emphasize the importance of establishing effective means to ensure consultation and co-operation between the two orders of government in planning for emergencies, in developing

emergency measures, and in defining their respective responsibilities in those areas where the boundaries of jurisdiction overlap. It also emphasizes the importance of concluding federal-provincial agreements to ensure that equipment and other resources needed by one order of government in times of emergency will be made available to another order of government.

The importance of close federal-provincial co-operation is illustrated by the emergency arising from the train derailment in Mississauga, Ontario, in 1979, when cars carrying dangerous chemicals overturned. Some chemicals exploded and the threat of chlorine poisoning made it necessary to evacuate 250,000 people living in this densely populated city close to Toronto. While the emergency was purely local and provincial in scope, its cause involved the interprovincial carriage of goods by rail, an activity subject to federal regulation; and so both levels of government had certain constitutional responsibilities. A federal inquiry was set up in the aftermath of the emergency to examine, among other things, "how best investigative and corrective operations in response to an accident involving dangerous goods can be co-ordinated between various agencies, governmental and private, bearing in mind the existing constitutional and jurisdictional framework." As the Commissioner, the Honourable Justice Samuel Grange, observed: "there are enormous constitutional problems involved in the public response, and most of them can be resolved only by agreements between governments" (Report of the Mississauga Railway Accident Inquiry, p.151).

Other mechanisms exist for promoting federal-provincial co-operation in dealing with emergencies, particularly in the field of emergency planning. A number of federal-provincial agreements of varying degrees of formality divide responsibilities for handling emergencies between both orders of government in areas where the boundaries of jurisdiction are not clear-cut.

On the federal side, a number of initiatives have been taken in recent years in the field of joint emergency planning. Some of these, including the Joint Emergency Preparedness Program, have been noted in the Introduction to this paper. Nevertheless, there is still some way to go to achieve the desired level of national emergency preparedness and the co-ordination of responsibilities for ensuring the safety and security of Canadians in national emergencies.

4. **Protecting the Basic Rights and Freedoms of the Individual**

Perhaps the most difficult issue in emergency legislation is how to achieve a workable and satisfactory balance between the extraordinary authority granted temporarily to the government in time of crisis and the safeguards needed to protect the citizen's basic rights. The law must ensure, on the one hand, that the Executive has sufficient freedom of action to protect public safety and national security, and on the other hand, that the individual is adequately protected against unwarranted intrusions upon basic civil rights. Adequate safeguards presuppose not only clear limitations on the scope of emergency powers, but also an effective means of redress in case of abuse and a right to reasonable compensation for damage suffered. Certain legal safeguards currently exist and are found in the emergency legislation itself, the ordinary law, and the constitutional guarantees in the **Canadian Charter of Rights and Freedoms**.

1) **Safeguards of Emergencies Legislation**

The War Measures Act is sometimes criticized as being too wide in scope and too weak in safeguards. One of its most controversial features is that it removes completely all the safeguards the citizen may have had under the **Canadian Bill of Rights, 1960**. Section 6(5) of the **War Measures Act** expressly provides that "any act done or authorized or any order or regulation made under the authority of this Act, shall be deemed not to be an abrogation, abridgement or infringement of any right or freedom recognized by the **Canadian Bill of Rights**." This, in effect, meant that any or all basic rights and freedoms, such as freedom of speech, assembly, religion and non-discrimination, or legal rights such as the presumption of innocence, **habeas corpus**, the right to counsel and the protection against self-incrimination, could be suspended or overridden by regulations made under the **War Measures Act**. Furthermore, the Executive is empowered by Section 3(2) of the Act to set up special courts to try offences under the **War Measures Act**. Section 7 of the Act

does provide a procedure for fixing compensation for property requisitioned by the government for emergency purposes, but the **War Measures Act** confers no right to compensation. The assessment procedure operates only if compensation is to be payable and, as the Act makes clear, that is a decision to be made by the Executive.

The issue of safeguards was examined recently by the McDonald Commission, which concluded: "We are not convinced that the fundamental freedoms expressed in the **Canadian Bill of Rights** should be completely excluded after a proclamation under the **War Measures Act**" (Second Report, Vol II, p.923). Certain rights, it said, are "fundamental to our system of justice and public administration in peace and war" and ought never to be overridden (Id).

The issue of fundamental rights has now been overtaken by the new **Canadian Charter of Rights and Freedoms** which does formally govern the **War Measures Act**, and all other legislation, federal or provincial, and it entrenches certain basic rights subject, as will be seen, to some qualifications and possible exclusions. The specific recommendations of the McDonald Commission are examined below in a section evaluating the protection now afforded by the constitutional guarantees in the new **Canadian Charter of Rights and Freedoms**.

Within its own restricted sphere, the **Energy Supplies Emergency Act, 1979** is also inadequate, for while the opportunities for infringement of basic rights and liberties may be limited and it does not exclude the **Canadian Bill of Rights**, there is still room for the lawful but arbitrary requisition of property without any statutory right to compensation and no statutory means of relief for damage or injury resulting from the exercise of emergency powers. While both the **War Measures Act** and the **Energy Supplies Emergency Act, 1979** confer extensive emergency powers on the government, they provide few, if any, explicit safeguards for the basic civil rights of the citizen. They provide no statutory recourse against officials who exceed their powers. They grant no right to compensation to individuals who suffer harm as a result of emergency measures lawfully taken under the legislation. Such relief as exists must be found either in the ordinary law or in the **Canadian Charter of Rights and Freedoms**.

2) The Ordinary Law

An aggrieved individual possesses certain means of redress under the ordinary law if his or her rights have been infringed. The principles of administrative law may offer certain avenues of relief against the unauthorized exercise of powers. If he or she has suffered personal injury or damage to property, or other loss, there may be certain remedies in tort, including trespass to person or property, negligence and, possibly, abuse of power. If provisions in the **Criminal Code** are used to deal with a public order emergency and result in an individual's being wrongfully arrested or detained, or his or her person or premises unlawfully searched and his or her property illegally seized, that individual may also have other actions in tort, including wrongful arrest and perhaps, malicious prosecution. If the invasion of rights amounts to a violation of the **Criminal Code**, the individual may, in addition, be able to launch a private prosecution against the individuals concerned.

However, no legal relief is possible unless there is a legal wrong, and the ordinary law is unlikely to be of much assistance where the authority to act is derived not from the ordinary law but from emergency legislation conferring exceptional powers. In such cases there may be no actionable wrongs, only the legal suspension, reduction or extinction of a person's rights. And if, perchance, an official exceeds his or her delegated authority, the Act may confer on the official and on the government, statutory immunity. It is clear, therefore, that what is needed are not further avenues of legal relief under the ordinary law, but controls on the suspension or abrogation of basic rights in times of crisis under emergency powers legislation and an effective means of redress. This, in substance, is what has now been achieved under the **Canadian Charter of Rights and Freedoms**, the third and most potent source of legal safeguards protecting the individual's basic rights.

3) The Canadian Charter of Rights and Freedoms

The **Canadian Charter of Rights and Freedoms** guarantees to the individual certain basic liberties, notably the "fundamental freedoms" in Section 2, which include freedom of conscience, expression, peaceful assembly and association, and the "legal rights" in Sections 7 to 14 which guarantee the right to

life, liberty and security of the person; protection against unreasonable search or seizure and arbitrary detention; **habeas corpus**; the right to counsel; the presumption of innocence; the protection against self-incrimination, retroactive penal legislation, double jeopardy; and the right not to be subjected to cruel or unusual treatment or punishment. The right to equal treatment, or non-discrimination, is also guaranteed by Section 15 of the **Charter**. Any person whose rights have been infringed or denied is entitled to sue for relief under section 24 of the **Charter** and obtain such remedies as the Court considers appropriate and just in the circumstances. However, although these rights and freedoms are entrenched in the Constitution and apply to all legislation including the **War Measures Act**, they are not totally immune from derogation during periods of emergency.

The **Canadian Charter of Rights and Freedoms** makes no special provision for national emergencies (other than a technical provision allowing the House of Commons or a provincial Legislature to extend its life beyond five years in times of real or apprehended war, invasion or insurrection) but it does enable the government to suspend or curtail many of the guaranteed rights and freedoms in one of two ways. First, under Section 33 of the **Charter**, any of the "fundamental freedoms" and "legal rights" may be overridden for periods of up to five years by legislation which expressly provides that it is to operate notwithstanding the provisions in Section 2 and Sections 7 to 15 of the **Charter**. Secondly, the rights and freedoms guaranteed by the **Charter** are not absolute. They are all subject to "such reasonable limits, prescribed by law, as can be demonstrably justified in a free and democratic society" (Section 1). This means that a person whose guaranteed rights and freedoms have been infringed by emergency legislation may always challenge the constitutional validity of the measure and the onus will be on the government to show that such limits or restrictions were both "reasonable" and "demonstrably justified." It does not mean, however, that the government will not be able to discharge that onus, although the more serious the derogation the more convincing the evidence for its justification will have to be. Furthermore, the fact of having to justify any derogation may act as a salutary caution on the government's actions. The adoption of the **Charter** has considerably strengthened the civil rights of the individual. Whether the safeguards it offers are sufficient in scope and strength to protect the basic rights of the individuals during times of extreme crisis is an issue addressed later.

VII. THE NEED FOR REFORM

1. The Need for New Standing Legislation

It seems evident that, to meet all its responsibilities in the increasingly complex world of the 1980s, the federal government needs the means to respond quickly and effectively to a wide range of emergencies. The question thus becomes whether the federal government has the powers it needs to meet any foreseeable contingency. The above examination of the existing legal framework clearly suggests that the federal government's current powers, whether inherent or statutory, are not adequate to meet the needs of national emergencies.

The Crown Prerogative and the ordinary common law do not provide a clear, firm and sufficient legal basis for taking emergency measures. Whatever role the Crown Prerogative once had in war-related emergencies has largely been superseded by legislation. Its use in peacetime emergencies was always more doubtful, both in substance and in scope. The common law doctrine of necessity may offer some limited basis for justifying certain extraordinary measures in peacetime emergencies but it does not confer any special authority or immunity on the government. In addition to its inherent limitations in scope, the doctrine has certain procedural disadvantages. In sum, the non-statutory powers of the government to act in time of emergency are, in most cases, marginal, vestigial and uncertain.

As is also apparent, there are large gaps in the current arsenal of statutory powers available to the federal government. The two principal continuing emergency statutes, the **War Measures Act** and the **Energy Supplies Emergency Act, 1979** cover only certain types of contingencies. Many peacetime emergencies fall outside their scope, and are not adequately covered by the isolated provisions scattered among various other federal statutes and regulations conferring powers which might be useful in such emergencies. New legislation is therefore needed to enable the federal government to discharge its responsibilities to protect public safety and security during emergencies arising from natural disasters, certain major industrial accidents, serious energy crises, and public order emergencies which do not amount to "apprehended insurrection."

The issue thus becomes whether such legislation should be *ad hoc*, enacted to meet the needs of the moment, or whether new, general standing emergency legislation should be enacted. It has sometimes been argued, particularly with regard to public order emergencies, that it is preferable to rely on the ordinary law, supplemented by *ad hoc* emergency powers legislation, when necessary, rather than enact standing legislation for use in emergencies. The reservations about standing legislation rest on the fear that, if emergency powers are readily available they may well be too readily used. The advantage of requiring *ad hoc*, it is said, is that the granting of exceptional powers to the government could be done only by Parliament and according to the normal parliamentary process.

On the other hand, waiting for the crisis to erupt and asking Parliament to grant *ad hoc* emergency powers, carries with it certain pitfalls and disadvantages. Urgent legislation, enacted in haste, is not always sound legislation because it entails, very often, the sacrifice of some of the fundamental benefits of the normal democratic process. A Bill which may have been drafted in a hurry may not be subjected to full debate or proper examination. The result may be effective legislation, poorly designed for the task at hand, with the possibility of important safeguards overlooked. Unforeseen ramifications may be perpetuated if the legislation has no expiry date. Finally, if Parliament is dissolved, the delay in obtaining the necessary authorities for dealing with the emergency could result in damage that might have been avoidable.

Enacting standing emergency powers legislation in normal conditions offers certain clear advantages. Time can be devoted to the careful drafting of the Bill and any regulations. There will be an opportunity for full consultation with the provinces to ensure the clarification of responsibilities, the meshing of respective jurisdictions and the co-ordination of efforts. Parliament will have time to examine the legislation and consider whether it represents a proper balance between powers and safeguards.

If new legislation is needed to improve the federal government's capacity to deal with emergencies it would be preferable to have on hand general, continuing emergency legislation with adequate powers coupled with sufficient safeguards, ready to be invoked

immediately the need arises, than to rely on the hasty enactment of ad hoc legislation.

2. **Achieving a Proper Balance Between Powers and Safeguards**

Safeguards and powers are the two key components of emergency legislation that must always be kept in balance. In principle, greater powers require greater safeguards but, in practice, the equation is not always that simple. The appropriate balance is fundamentally influenced by the type of crisis. For example, in times of war, when the survival of the country is at stake, the government's powers must increase at the expense of safeguards to a degree that would be unacceptable in peacetime national emergencies. Safeguards, as the term is used here, comprise three distinct elements: safeguards to ensure the accountability of the Executive to Parliament; safeguards to preserve the federal character of the country; safeguards to guarantee the fundamental rights of the individual. How to achieve the desired balance between powers and safeguards in emergency powers legislation raises several key issues.

1) **Wartime and Peacetime Emergencies: the Future of the War Measures Act**

The **War Measures Act** is an anomalous statute. Enacted in 1914 after the outbreak of World War I, it conferred upon the Executive the power to govern all aspects of society by means of orders and regulations for the purpose of waging war. The Act was modelled on a similar English Act, the **Defence of the Realm Act, 1914**, which was also a wartime measure, but there were at least two significant differences. First, the **War Measures Act** extended not only to war, invasion or insurrection, which are war emergencies, but also to apprehended insurrection which, as indicated earlier, is a peacetime emergency. Secondly, while the English **Defence of the Realm Act** was repealed at the end of World War I, the **War Measures Act** has remained in force until the present day.

Whether such limited safeguards were appropriate even in wartime is open to question, but they were clearly inappropriate to peacetime emergencies within the scope of the Act. This was not of much practical consequence until October 1970, when the **War Measures Act** was used for the first time to deal with

a peacetime emergency. It soon became apparent that the full panoply of extraordinary emergency powers under that Act were not required to deal with a peacetime emergency arising from the breakdown of public order, and that the safeguards were plainly inadequate. A new special Act, the **Public Order (Temporary Measures) Act**, was therefore enacted and a notable feature of that Act was that it expressly incorporated a number of the safeguards in the **Canadian Bill of Rights**. The **Public Order (Temporary Measures) Act, 1970** expired on April 30, 1971.

Since 1970, there has been considerable debate about the proper role of the **War Measures Act** in peacetime emergencies. The consensus of opinion appears to be that it should have no role at all and that the **War Measures Act** should be restricted to wartime emergencies. If so, what kind of emergency legislation, if any, should be enacted to take over the peacetime functions of the **War Measures Act**? Whether the existing safeguards would be adequate if the **War Measures Act** were confined to wartime emergencies raises another issue which is considered below.

2) **Safeguarding the Democratic Process: Checks and Balances on Executive Authority**

During times of crisis, when extraordinary powers may be concentrated in the Executive, the ordinary democratic process may have to be truncated. However, certain controls ought never be sacrificed to the exigencies of the moment. If the emergency powers come from Parliament, the representatives of the people have a right to be satisfied that the powers are invoked for a purpose for which they were intended, that the powers are in fact needed and do not go beyond what is needed, that they are exercised in a legitimate manner, and that they are available for only so long as they are absolutely needed. In certain exceptional cases, the effective application of emergency powers may require that Parliamentary consideration be **in camera** and the results made public subsequently.

Taken as a whole, these are the conditions necessary to ensure that, even in times of crisis, the Executive remains accountable to Parliament. When existing standing emergency statutes are measured against these criteria they reveal certain shortcomings.

The McDonald Commission, echoing the concerns expressed by other bodies, has made important recommendations for change that would tighten Parliamentary control over the use of the **War Measures Act**, and which, if adopted, would go some way to meeting the criteria outlined above. The Commission recommended, first, that if the government invokes the **War Measures Act** when Parliament is not sitting, the Act should require Parliament to be recalled within seven days. This would ensure that Parliament was always seized with the matter within the shortest possible delay in order to consider whether or not to revoke the proclamation by a resolution of both Houses. The McDonald Commission also recommended that the government be required to divulge to Parliament, or to an all-party Committee, *in camera* if necessary, its reasons for invoking the **War Measures Act**. This would ensure an informed debate on the proclamation. Thirdly, the Commission recommended that a proclamation invoking the **War Measures Act** be valid for a maximum period of twelve months and that any extension would require the approval of Parliament. Finally, it recommended that all orders and regulations made under the **War Measures Act** be approved by Parliament in order to take effect. Draft regulations could be tabled for the approval of Parliament, which would enable them to be brought into force immediately the Act was invoked. Additional regulations made after the proclamation of the Act would have to be submitted to Parliament "forthwith" and would expire at the end of thirty days unless approved.

If the **War Measures Act** is modified to deal only with war emergencies, the overall approach to safeguards taken by the McDonald Commission would probably be suitable. If, however, the **War Measures Act** is to retain its peacetime role, further safeguards would be needed on the principle that there is a fundamental distinction between the minimum level of safeguards acceptable in war as opposed to peacetime emergencies.

Continuing emergency legislation dealing with peacetime crises should, in principle, follow the general pattern of the **Energy Supplies Emergency Act, 1979**, reinforced by adopting the recommendations of the McDonald Commission that all regulations be subject to Parliamentary scrutiny. The procedure for obtaining Parliament's confirmation of the initial order declaring

the state of emergency is a fundamental consideration in safeguarding the democratic process.

There are three basic possibilities. The declaration could be made subject to revocation by a negative resolution of both Houses of Parliament, as in the case of the **War Measures Act**. It could follow the **Energy Supplies Act, 1979** and require, instead, positive confirmation from Parliament within a reasonable time to continue in force. Thirdly, the invocation of emergency powers might require a resolution of Parliament to bring them into force, rather than a proclamation by the Executive.

3) **Safeguarding the Federal Nature of Canada: Federal-Provincial Considerations**

There are two distinct sides to the question of what kinds of safeguards ought to be incorporated in any new federal emergencies legislation to reflect and preserve the federal character of the country. As noted earlier, during urgent national crises the authority of the provinces may be temporarily eclipsed by the emergency doctrine. There are other kinds of emergencies that do not fall under the complete or exclusive jurisdiction of either level of government and require some accommodation to work out respective roles and responsibilities. To be consistent with the federal character of the country, federal emergency powers legislation ought to ensure, on one hand, that national emergencies do not irreparably harm the federal character of Canada and, on the other, that the strictures of federalism do not seriously impede the efficient handling of any emergency.

It has been suggested that in the interests of federalism, as well as the efficient mobilization of the nation's resources, the provinces should have a role in the process leading to the declaration of a national emergency. Although the federal government has always endeavoured to consult with the provinces before declaring a national emergency, several reform bodies have expressed the view that the provinces ought to have a stronger voice and a more formal role. There is less consensus on what that role should be and precisely how it should be formalized. Most proposals have linked the role of the provinces in the declaration of a national emergency to reform of the Senate, but even if the Senate is the most appropriate forum, a constitutional

change of this kind cannot take place under the aegis of new emergency powers legislation. However, new legislation dealing with peacetime emergencies could enshrine the principle that federal-provincial consultations shall take place, to the extent that circumstances permit, before any declaration of emergency is made and prior to the formulation of the federal response. This would provide an opportunity for negotiations and compromise consistent with the spirit of federalism.

To complement their role in the process leading to the declaration of a national emergency, the provinces ought to be prepared to play a significant part in handling the crisis after the national emergency has been proclaimed. That the federal Parliament has the constitutional authority to deal with every aspect of a national crisis is clearly established. Nevertheless, there are advantages from the point of view of respecting the federal framework of the country, as well as sound pragmatic reasons, to enlist the active support and collaboration of the provinces. This is one of the principal goals of the Joint Emergency Preparedness Program. It is also part of the mandate of all federal Ministers under the proposed **Emergency Preparedness Act**. The better the mechanisms for co-ordinating plans, defining responsibilities and sharing resources, the more likely it is that both federalism and the country will emerge from a national crisis intact.

This is equally true for those emergencies that do not fall under the jurisdiction of a single order of government because, though local and provincial in scope, they arise from an activity under federal regulation. In such cases, the objective should be to work out a satisfactory division of responsibilities. The mechanisms for doing so are already in place. As mentioned earlier, joint working groups have been established between Emergency Preparedness Canada and its provincial equivalents.

4) **Safeguarding Civil Rights: the Protection Afforded by the Canadian Charter of Rights and Freedoms**

Emergencies generally, and national emergencies in particular, demand effective and timely countermeasures of a type that often involve the temporary restriction, or even suspension, of some of

the basic rights of individuals. Emergencies legislation that enables government to have recourse to these kinds of countermeasures must endeavour to achieve a delicate balance. Such legislation must temporarily grant expanded powers to government for the sake of preserving life, property, or the rule of law in situations where these are threatened, yet it must also limit, to the minimum necessary, restrictions on individual rights and freedoms, the protection of which is fundamental to our constitutional order.

With the adoption of the **Canadian Charter of Rights and Freedoms** it might be thought that the issue of human rights considerations in emergencies legislation in Canada has been resolved. All federal and provincial emergencies Acts, including the **War Measures Act**, are subject to the guarantees afforded by the **Charter**. They will also apply, unless specific exemption is sought, to all future emergencies legislation, at both the federal and provincial level.

At the same time, it must be recognized that the **Charter** contemplates situations in which Parliament or a provincial legislature, as the case may be, may find it necessary to declare "that (an) Act or a provision therefore shall operate notwithstanding a provision included in Section 2 or Sections 7 to 15 of this Charter." A legislature may, in other words, direct that the guarantees of fundamental freedoms, legal and equality rights found in those sections will not apply to a particular statute or to a portion of it. Moreover, as has already been indicated, the guaranteed rights entrenched in the **Charter** are, under Section 1, all subject to "such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society."

It may well be that Parliament and the provincial legislatures will choose not to enact legislation overriding the guaranteed rights and freedoms in the **Charter**, and that the courts will develop satisfactory limits on the power to derogate from such rights under the proviso to Section 1. But there may still be sound reasons for not allowing the limits of the permissible derogations from entrenched rights to remain open-ended.

In the first place, there seems to be a consensus between present and previous governments, shared by the report of the McDonald Commission, that certain fundamental rights should be inviolable

even in times of national emergency. Some of those rights, identified by the Commission, have now been embodied in the **Canadian Charter of Rights and Freedoms** and thus are constitutionally entrenched, if not immune from derogation. They include the right to instruct counsel without delay (which corresponds to Section 10(b) of the **Charter**), the presumption of innocence (guaranteed by Section 11(d) of the **Charter**), the principle of non-retroactivity of penal legislation (recognized by Section 11(g)) and the rights to the assistance of an interpreter (equivalent to Section 14 of the **Charter**). Other rights which, in the view of the McDonald Commission, should be inviolable, such as the right of a Canadian citizen not to be deprived of citizenship, are not in the **Charter**. If a list of fundamental rights which ought to prevail undiminished even in emergencies could be agreed upon, there would be advantages to the citizen and to the state in identifying them in advance and inserting them in any standing emergency powers legislation.

Another reason for insulating certain fundamental rights from any form of derogation is that Canada is a signatory to the **International Covenant on Civil and Political Rights, 1966**. As such, Canada is obliged to ensure that its legislation conforms to Article 4 of the **Covenant**, which identifies certain rights that must be respected even in times of national emergency. That Article provides that "in times of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed" a state may take measures derogating from its normal obligations but certain safeguards on civil and political rights must be maintained intact at all times.

Some of these find their parallel in provisions in the Canadian **Charter**. There can be no discrimination solely on the grounds of race, colour, sex, language, religion or social origin (compare Section 15 of the of the Canadian **Charter**). Emergency powers may not derogate from the right not to be arbitrarily deprived of life or subjected to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (compare Sections 7, 9 and 12 of the **Charter**), the right not to be subjected to slavery (compare Section 7), imprisoned for failing to fulfill contractual obligation, or subjected to retroactive penal laws (compare Section 11(g)), and the freedoms of thought, conscience and religion (compare Section 2 of the **Charter**). Since Canada is also a signatory to the

Optional Protocol to the International Covenant,
a citizen may lodge a complaint to the United Nations
Committee on Human Rights if Article 4 is not respected
by the Canadian government.

The United Nations Human Rights Committee has
already drawn attention to the fact that the **War**
Measures Act does not embody the human rights
guarantees called for by the **Covenant**, most notably
those set out in Article 4 dealing with national
emergencies. The Committee has asked Canada to give
legislative effect to its own expressed intention of
living up to these international obligations.

VIII. THE EMERGENCIES ACT (BILL C-77)

The previous two chapters reviewed the shortcomings of the current legal regime for dealing with national emergencies, and discussed a number of features that would be appropriate for inclusion in new legislation.

The shortcomings of the existing statutory regime may be summarized as follows:

The **War Measures Act** is generally conceded to be too broad and sweeping for peacetime public safety or public order emergencies. While it provides adequate powers for war or invasion, it includes few safeguards against abuse. Less provocative legislation for dealing with a deepening international crisis is not available.

Other Statutes such as the **National Defence Act**, the **Criminal Code**, and several other Acts contain some provisions that could be applied to emergencies. In most cases these provisions are unnecessary for a minor emergency and likely to be inadequate for a major one. Some would possibly be subject to challenge under the **Charter**. If invoked in combination, they would give rise to considerable confusion. Finally, few are adequately safeguarded.

The Crown Prerogative and the common law doctrine of "necessity" could possibly be used as the legal basis for taking emergency measures. However, the legal foundations of this approach are shaky and uncertain.

The government could resort to the enactment of "ad hoc" legislation during an emergency, basing its legislation on the "peace, order and good government" clause of the **Constitution Act**. However, the "ad hoc" approach could result in hasty and poorly drafted legislation if prepared in the heat of an urgent crisis. The process could be insufficiently rapid if Parliament were not in session, and would be impossible if Parliament were dissolved when the emergency arose.

Emergencies legislation is an attribute of statehood. Canada is unique among industrially developed nations in not having comprehensive emergency legislation on the books. As well, all of our provinces

and territories have legislation in place to deal with their responsibilities for emergencies.

The additional features that would be desirable in new legislation include adequate procedural safeguards against its misuse; appropriate opportunities for Parliament to be involved in its invocation and to oversee its use; appropriate recognition of the legitimate interests, concerns, and constitutional authorities of the provinces and territories; sufficient safeguards against inappropriate infringement of fundamental human liberties and civil rights; limitation of exceptional powers to what is necessary to deal with a national emergency; and provision to compensate individuals for any unfair damage or injury caused to them as a result of misapplication of the powers granted by the legislature.

The **Emergencies Act** meets the shortcomings of the existing regime and incorporates the desirable features noted above. It will enable the federal government to discharge its constitutional responsibility to provide for the safety and security of Canadians during "national" emergencies which are defined in the Preamble - a responsibility which stems from the "peace, order and good government" clause of the Constitution and from the so-called "emergency doctrine" which has been elaborated by both British and Canadian courts over the years.

The Act will provide the government with an appropriately safeguarded statute to deal with a full range of possible emergencies, not only enabling it to act quickly to minimize injury and suffering, but also ensuring that exceptional powers granted are no greater than those necessary to cope with the situation.

The Act clarifies for the people of Canada the four kinds of emergency situations which would justify reasonable limitations on Charter rights in accordance with Section 1 of the **Charter**. (Sec. 1 states that **The Canadian Charter of Rights and Freedoms** guarantees the rights and freedoms as set out in it are "subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.")

The Act will enable the government to discharge its responsibility for public order emergencies that become national emergencies, without

having to resort to the "bludgeon" of the **War Measures Act**, as it did in October 1970.

The Act will enable the government to react to a major international emergency by instituting appropriate preventive and preparatory measures in concert with our allies, without having to take the provocative step of invoking the **War Measures Act**.

The Act consolidates in one Act, a code of safeguards and procedures to protect fundamental rights and freedoms during emergencies.

The Act removes the need to deal with emergencies by hastily introducing the flawed "ad hoc" legislation after an emergency has occurred.

The Act will help the federal government, in co-operation and consultation with the provinces, to improve the national standard of emergency preparedness by stimulating emergency planning and preparedness.

1. Safeguards of the Emergencies Act

Perhaps even more important than the temporary exceptional measures for which the **Emergencies Act** provides are the safeguards it makes explicit.

The Act is subject to both the **Canadian Charter of Rights and Freedoms** and the **Canadian Bill of Rights**. In addition, it fulfills Canada's obligations under the **International Covenant on Civil and Political Rights**, to the effect that certain fundamental rights be inviolate even in the most severe emergencies. These rights include:

- . the right to life,
- . freedom from torture and/or inhuman punishment and slavery,
- . freedom from the retroactive application of sanctions,
- . the rights to the freedom of thought, conscience and religion.

Other safeguards and procedures of the draft **Emergencies Act** provide for Parliamentary oversight

of the use of emergency powers, and ensure that the Executive is accountable to Parliament for its use of such powers. The Act requires Parliament to be called into session within seven days after invocation of the Act, and be given:

- . a concise explanation of the reasons for invocation;
- . an opportunity for debate;
- . an indication of the special measures anticipated; and
- . an opportunity to revoke the declaration of an emergency and the special orders and regulations, made pursuant thereto.

The safeguards place a number of constraints on the use of special emergency powers by the executive. These include:

- . a time limit on the application of the Act, once it is invoked;
- . a requirement to return to Parliament, with full justification, for a continuation or amendment of the Act's application
- . a requirement to consult the provinces before declaring an emergency and in some cases, permit invocation of the Act only following an indication from the Province in which the direct effects of the emergency occur that it is incapable of coping with the emergency;
- . provisions which ensure that special temporary measures are no more than those dictated by the situation;
- . a section which provides for redress and compensation procedures for any abuse of the special powers.

2. Details of the Emergencies Act

The **Emergencies Act** is a comprehensive multi-part Act which provides the federal government

with the means to fulfill its constitutional responsibilities for national emergencies, including public welfare emergencies, public order emergencies, serious international crises and war emergencies. The Act also provides for parliamentary review of the use of emergencies legislation and mechanisms to ensure that the government be kept accountable for its use of emergency powers.

The Act sets out, in four separate parts, the authorities, procedures and safeguards applicable to each of four categories of emergencies. The intent is that each part may be invoked separately. More than one Part may be invoked at the same time to deal with very severe emergencies arising from several contingencies, but compounded national emergencies of this sort would be doubly unlikely. Other parts of the Act deal with compensation, Parliamentary supervision, and consequential amendments.

The Act is divided into seven parts as follows:

- . Preamble
- . Part I: Public Welfare Emergencies
- . Part II: Public Order Emergencies
- . Part III: International Emergencies
- . Part IV: War Emergencies
- . Part V: Compensation
- . Part VI: Parliamentary Supervision
- . Part VII: Consequential and Related Amendments

The Preamble to the **Emergencies Act** forms a preliminary statement of the reasons which makes its enactment desirable. It is an integral part of the statute and constitutes a legitimate aid to construction and explanation of the "purport and object" of the Act, including the general objective of protecting the fundamental rights and freedoms guaranteed by the **Charter**, the **Canadian Bill of Rights** and the **International Covenant on Civil and Political Rights**.

The **Emergencies Act** applies only to "national emergencies" which are defined in the Preamble as follows. A national emergency is:

"an urgent and critical situation of a temporary nature that imperils the well being of Canada as a whole or that is of such proportions or nature as to exceed the capacity or authority of a province to deal with it and thus can be effectively dealt with only by Parliament in the exercise of the powers conferred on it by the Constitution."

This definition of a national emergency makes it abundantly clear that the **Emergencies Act** is not to be invoked frivolously during "routine" or localized emergencies but applies only to an emergency which affects the well being of Canada as a whole or exceed the capacity or authority of the provinces to deal with it. The definition has been based on the judgements of Laskin C.J.C. and Ritchie J. in the **Anti-Inflation Reference** and has the advantage of being generally acceptable to the Supreme Court and to the provinces.

Parts I to IV are parallel parts dealing with each of the four types of national emergencies which could be declared pursuant to the Act. Each part contains provisions governing the declaration of the type of the emergency in question (the proclamation); requiring the contents of the declaration to be tabled in Parliament; prescribing the day on which the declaration becomes effective; prescribing the time limit imposed on the declaration; setting out a list of powers that may be acquired by order and regulation pursuant to the declaration; permitting the designation of the geographical area in which the declaration applies (Parts I and II only); provisions clarifying control of police forces under provincial direction or control (Parts I and II only); provisions governing the revocation of the declaration by Parliament or the Governor in Council; provisions governing the continuation or amendment of the declaration by the Governor in Council; provisions relating to the expiration of the Act; as well as provisions clarifying the role of the province or provinces affected in the declaration process.

Part I of the draft Act deals with public welfare emergencies. It is designed to enable the

federal government to marshal a national response to deal effectively with a public welfare emergency that is so serious as to be national emergency and is beyond the capacity of one or several provinces to cope. Provisions of the Act will ensure a quick and efficient response to a provincial or territorial request for the federal declaration of an emergency; will bring the combined resources of the nation to bear on the management of the emergency and provision of relief; and will permit an equitable sharing of the burden of responding to, and recovering from, the emergency.

All provincial governments have enacted standing emergencies legislation to deal with public welfare emergencies and have developed sufficient competence, resources and experience to enable them to cope with most public welfare emergencies either with or without the assistance of contiguous provinces or the federal government, using current standing authorities.

In a "national emergency" the combined resources of the entire nation may have to be brought to bear to deal with the emergency. A vast, co-ordinated and timely response of the sort required could only be mounted by the federal government, since only it can requisition and move private resources across provincial boundaries in an emergency.

In the interests of federalism, as well as the efficient mobilization of the nation's resources, it is recognized that the provinces should have a role in the process leading to the declaration of a public welfare emergency. Although the federal government would normally consult with the provinces before declaring a national emergency, several studies of constitutional reform have expressed the view that the provinces ought to have a stronger voice and a more formal role. The **Emergencies Act** therefore includes appropriate procedures in respect of provincial consultation.

"Consultation" in this context is to be interpreted in its fullest dictionary sense of not only exchanging information but also seeking the advice and taking into consideration the interests and views of the provincial governments which may be affected. Furthermore, to ensure clarity and accountability, the onus of consultation will vary depending upon the circumstances of the emergency and operational requirements. The limitation of "reasonableness," where

it is applied, is designed to permit the commencing and conducting of necessary operations and controls in a timely fashion. It is the intention of the federal government to work with provincial governments through Emergency Preparedness Canada to develop detailed plans and procedures to facilitate effective consultation when the need to consider invocation of the Act arises; this aspect is covered in the companion **Emergency Preparedness Act**.

The **Emergencies Act** stipulates that Part I may not be invoked unless the province in which the emergency principally occurs indicates that it cannot cope without federal authorities and assistance. In large emergencies affecting several provinces, all those affected must be consulted before invocation. In addition, it states that provincial jurisdiction over the police forces, including the RCMP, over which the province normally has jurisdiction, will not be altered. Thus it will not be possible for the federal government to use the legislation to intervene unilaterally in provincial or territorial emergencies which are within the capacities or authorities of the provinces and territories to respond to using their own resources (along with such federal assistance as might be provided without recourse to exceptional powers).

Part I does not provide any special powers that could be used to end or settle a labour dispute. The Act would permit the authorities to direct people to provide essential services which they are competent to provide, when "a breakdown in the flow of essential goods, services or resources" results in a "danger to life or property, in social disruption, so serious as to be a national emergency." This direction would, however, only be temporary and could be applied only to the extent needed to deal with the emergency. It would not extend to the termination of a strike nor to the imposition of the terms of settlement of a dispute between an employer and the employee organization, nor to the modalities for reaching a settlement. In short, Part I could not be used to interfere with employer-employee relations.

Part II of the **Emergencies Act** is designed to deal with public order emergencies including situations resulting from lawlessness, terrorism or insurrection. The common thread tying them together is that public order emergencies arise from the deliberate actions of individuals or groups that constitute

"threats to the security of Canada." When such disturbances are so serious in nature or so widespread in scope as to become national emergencies, the federal government has a constitutional responsibility to intervene to restore conditions of safety and security. The formal definition of a public order emergency makes use of the notion of "threats to the security of Canada" as defined by the Canadian Security Intelligence Service legislation. This latter definition was given very close scrutiny by Parliament during its consideration of the CSIS Act. For ease of reference, it is reproduced below:

"threats to the security of Canada" means

- (a) espionage or sabotage that is against Canada or is detrimental to the interests of Canada or activities directed toward or in support of such espionage or sabotage,
- (b) foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person,
- (c) activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state, and
- (d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of, the constitutionally established system of government in Canada,

but does not include lawful advocacy, protest or dissent, unless carried on in conjunction with any of the activities referred to in paragraphs (a) to (d).

Part II is intended to replace the "apprehended insurrection" reference of the **War Measures Act**. Unlike the **War Measures Act**, however, Part II confers no new powers relating to search, seizure, arrest or detention. The provisions of

the **Criminal Code** are considered to be entirely adequate to deal with those aspects of the restoration and maintenance of public order, even under unusual and exceptional circumstances.

Less serious emergencies arising from the breakdown of public order would continue to be dealt with under the **Criminal Code** or Part XI of the **National Defence Act** (which covers aid to the Civil Power and will not be amended, except to delete the requirement for the provinces to pay for such aid.)

For public order emergencies, as with public welfare emergencies, the **Emergencies Act** may not be invoked unless the situation constitutes a national emergency. If the emergency is confined to a single province, that province must indicate its incapacity or lack of authority to deal with the emergency before the Act can be invoked. If the effects of a public order emergency extend to more than one province or if the security of the nation as a whole is threatened, the federal government will be able to act under the Act's public order provisions provided that the requirements for consulting affected provinces are met.

Part III of the **Emergencies Act** deals with international emergencies and is intended to provide special temporary powers to enable the government to respond at an early stage in a serious international crisis, without resorting to the provocative and draconian powers needed for a war emergency. A declaration under this section may not be made until all provinces have been consulted to the extent that in the opinion of the Governor-in-Council it is appropriate and practicable to do so.

Part III enables the government to undertake and implement, in concert with our allies, civil military, economic and diplomatic preparatory and preventive measures and responses aimed at dampening the crisis and at the same time to bring the nation to a preliminary state of readiness for war; to begin the process of civil mobilization; to prepare for the protection of the civil population and thereby to create a deterrent to possible acts of aggression which are contrary to Canada's interests or the interests of our allies.

Part IV of the Act deals with war emergencies and provides powers identical to those in the **War**

Measures Act, except that they apply only to real or imminent war or invasion. Provinces must be fully consulted prior to the declaration of a war emergency "to the extent that, in the opinion of the Governor-in-Council it is appropriate and practicable to do so" (S.51).

Part IV should not, however be mistakenly viewed as the **War Measures Act** in another guise. The following table graphically illustrates the differences:

<u>Emergencies Act, Part IV</u>	<u>War Measures Act</u>
Application: "war or other armed conflict, real or imminent."	"war, invasion or insurrection, real or apprehended."
Invocation must be justified and can be contested.	declaration is "conclusive evidence."
Orders and regulations subject to Parliamentary review.	no provision.
Parliament can initiate re-consideration and revocation.	no provision.
Canadian Bill of Rights applies.	does not apply.
Time limited (360 days) - extension requires Parliamentary approval.	no time limit.
Compensation for loss or injury as a result of application of the Act is provided for.	no provision.
Provinces must be consulted, and their views reported to Parliament.	no provision.

Part V relates to compensation and describes the various remedies and routes the individual may pursue for compensation in the event of injury or damages resulting from the use of special powers in a national emergency. This part will reassure the many Canadians who regret that such remedies were not

available to Japanese-Canadians whose property was confiscated and who were interned during the Second World War.

Part VI relates to Parliamentary supervision and sets out provisions governing the procedures, roles and supervisory powers of parliament in the making, amendment, revocation or continuation of the declaration of an emergency, and the use of orders and regulations pursuant to the Act. The details are summarized in the earlier section of this chapter dealing with Safeguards.

Part VII includes a list of consequential and related amendments to other federal statutes (see Annex A) which apply to national emergencies and are intended to ensure that emergency powers exercised in other statutes are subject to the same safeguards and procedures to which the **Emergencies Act** is subject.

**NATIONAL DEFENCE ACT R.S.C. 1970, C.N.-4
Consequential and Related Amendments
Explanatory Notes**

Clause 71 Sections 218-220 of the **National Defence Act** are to be repealed.

S.218 deals with "Emergency Powers in relation to property" and empowered the Governor in Council (GinC) in an emergency by order or regulation to empower the Minister of National Defence to "take control of property considered necessary for defence purposes" - to assume the operation and management of such property" including "all persons employed in connection with such property."

S.219 of the **National Defence Act** empowers "the officer in command of any unit" subject to regulations made by the GinC to "requisition, remove, destroy, desolate or lay waste" any designated property.

These subjects are now covered in S.6(c), S.28(b) and Part V of the **Emergencies Act** - and subject to all the safeguards and provisions of the **Emergencies Act**.

S.220 provides for compensation from the Consolidated Revenue Fund (C.R.F.) to persons who have lost such property.

Clause 72 The fourth paragraph of the form in section 237 is to be repealed. The fourth paragraph deals with an undertaking by the province to pay "all expenses and costs" incurred for the calling out of the Canadian Forces. This amendment together with the amendment proposed in clauses 73 and 74 would remove the requirement that a province pay the costs incurred by the Canadian Forces in providing "aid to the civil power" at the request of the province.

Clause 73 Subsection 238(2) of the **National Defence Act** is to be repealed. It deals with "an unconditionally undertaking" by the Attorney General of a province to pay all expenses and costs incurred for the calling out the Canadian Forces in "Aid to the Civil Power."

Clause 74 See also note to clause 72. Sections 241 and 242 of the National Defence Act are repealed. S.241 provided that "all expenses and costs incurred" for calling out the Canadian Forces in aid to the civil power shall be paid by the province.

S.242 provided for funds to be advanced from CRF until the province repaid the costs.

New S.242 provides that the monies required to pay for the calling out of the Canadian Forces in aid to the civil power shall be advanced out of the CRF on authority of the GinC.

Clause 75 S.260 of the **National Defence Act** is repealed. It is consequential on the repeal of S.218. S.260 creates an offence for non-cooperation re S.218.

Clause 10 of the **Emergency Preparedness Act** amends S.4 of the National Defence Act to transfer responsibility for **civil defence** from the Minister of National Defence to the Minister Responsible for Emergency Preparedness.

Sections of the **National Defence Act** which relate to emergencies but which will **not** change are:

Part XI deals with aid to the civil power and permits the Attorney General of a province to requisition the armed forces in aid to the civil power.

Section 34 under which a province may request assistance from the armed forces in times of "national disaster."

ENERGY SUPPLIES EMERGENCY ACT Consequential and Related Amendments Explanatory Notes

The purpose of the consequential and related amendments in Part VII of the **Emergencies Act** is to ensure that federal statutes which contain provisions which could be applied to national emergencies are subject to the same safeguards and procedures (regarding fundamental rights and freedoms; provincial consultation; parliamentary surveillance and compensation) as apply to the **Emergencies Act**.

The main consequential and related amendments to the **Energy Supplies Emergency Act** are as follows:

The Preamble of the **Emergencies Act** does not apply to the **Energy Supplies Emergency Act**.

Clause 62 Subsection 9(7) of the ESE Act is repealed. This section exempted members of the Allocation Board for liability.

New sections which are the equivalent of S.45(1) and (2) in the **Emergencies Act** (relating to liability of Ministers servants or agents of the Crown) are added to the ESE Act in S.9.

Former subsections 11(2) to 11(11) of the ESE Act are repealed and replaced by new S.11(2) which is the equivalent to S.5(1), 16(1), 27(1), 37(1) of the **Emergencies Act**. An order issued under the ESE Act is thus treated as the equivalent of a proclamation declaring an emergency under the **Emergencies Act** (hence it must be tabled within seven sitting days). New S.11(3) of the ESE Act is the equivalent of former S.11(11) of the ESE Act. Former Sections 11(2) to 11(11) of the ESE Act dealt with conditions of parliamentary surveillance but did not meet the higher standards regarding Parliamentary surveillance of the **Emergencies Act**.

Former subsection 12(6) of the ESE Act is repealed. It dealt with approving or amending a mandatory allocation program. Amendments are now covered under ESE Act S.38 which is the equivalent of S.58 of the **Emergencies Act**.

S.13(1) of the ESE Act is amended to add the phrase "by order" to relate it to S.11 which equates an order with a declaration of a national emergency under the ESE Act. S.13(1) would be subject to new ESE Act S.35 and S.36.

Former S.19(2) of ESE Act is repealed and replaced by new S.35 and S.36. Former S.19(2) dealt with parliamentary scrutiny of orders to institute a fuel rationing program.

Former S.22 of the ESE Act (which dealt with a special tribunal to hear complaints) is repealed and replaced by the equivalent of the compensation provisions of the **Emergencies Act** S.45-54.

The only difference is that "loss, injury or damage" is replaced by "deprivation of property" (S.22 line 5).

New S.22.1 of the ESE Act is the equivalent of S.47 of the **Emergencies Act**.

New S.22.2 of the ESE Act is the equivalent of S.48 of the **Emergencies Act**.

New S.22.3 - 22.8 of the ESE Act are the equivalent of S.49-S.54 of the **Emergencies Act**.

Former sections 34(4) and 34(5) of the ESE Act are repealed. They dealt with tabling a notice of motion - a further element of Parliamentary surveillance provisions. They are replaced by new S.35-36.

New sections 35-38 of the ESE Act are added to the ESE Act.

New S.35 of the ESE Act is the equivalent of the provincial consultation clauses in the **Emergencies Act**. (the word "appropriate" has been excluded to insure that there is greater obligation on behalf of the federal government to consult with the provinces).

New S.36 of the ESE Act is the equivalent of S.56 of the **Emergencies Act**.

New S.37 of the ESE Act is the equivalent of S.57 of the **Emergencies Act**.

New S.38 of the EST Act is the equivalent of S.58 of the **Emergencies Act** (deals with continuations or amendments of orders).

Radio Act

Clause 76: The amendment to the **Radio Act** is consequential on the proposed **Emergencies Act**. S.6(1)(d) of the **Radio Act** permits the Governor in Council to issue orders censoring radio messages in time of war, real or apprehended or rebellion.

Current Federal Statutory Provisions

This Annex presents a partial list of the exceptional powers conferred on Ministers or on the Governor in Council by ordinary Acts. Some of these Acts were well known, while others were brought to light in the course of computer searches of the Revised Statutes of Canada and the Consolidated Regulations. For these searches, the Quic-Law system was employed, using such terms as "emergency," "disaster," "war," and "urgency."

More than 150 separate provisions in current federal statutes were screened for inclusion in this list. Of these, only a few proved to grant exceptional powers of any importance. Over 500 "emergency" provisions were found in the Consolidated Regulations, and of these fewer still were deemed to confer authorities of great potential importance in serious emergencies of any kind. On the other hand, given the inadequacies of keyword searches, there may well be additional "emergency-type" powers to be found in ordinary statutes. Failing a case-by-case review of federal statutes to determine the potential breadth of the powers conferred directly or indirectly, it is not possible to comment with assurance on the limits of executive action during emergencies of different kinds.

As a result of a review of the Acts identified by the keyword search of the statutes, the following 13 were judged to confer significant emergency powers.

1. **War Measures Act**, R.S.C. 1970, c.W-2 - which confers on the Governor in Council extremely broad powers in the event of "war, invasion or insurrection, real or apprehended."
2. **National Defence Act**, R.S.C. 1970, c.N-4 - which enables (i) the Governor in Council to require the armed forces to render assistance in times of "national disaster;" (ii) a provincial attorney-general to requisition the armed forces "in aid of the civil power;" (iii) the Minister of National Defence or a commanding officer to requisition or take control of

property of any kind during a "emergency" declared by the Governor in Council.

3. Energy Supplies Emergency Act, 1979, S.C.

1978-79 c. 17 - which enables the Governor in Council to impose gasoline rationing or take other steps to conserve supplies and ensure adequate distribution in a national emergency caused by shortages or market disturbances affecting the national security, welfare and economic stability of Canada.

4. Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c.B-11 - which enables the Governor in Council to order the broadcasting of programs deemed to be of "urgent importance" (s.18).

5. Canada Elections Act, R.S.C. 1970, c.14 (1st Supp.) - which allows the Chief Electoral Officer to (i) extend voting laws if voting has to be suspended because of "accident, riot or other emergency" (s.14); or (ii) postpone elections if by reason of flood, fire or other disaster, it is impracticable to carry (them) out" (s.6).

6. Clean Air Act, S.C. 1970-71-72, c.47 - which enables the Governor in Council to put into effect a national emission standards to meet a "national emergency" created by "extremely hazardous air contaminants" without waiting the normal 60 days after publication (s.13).

7. Criminal Code, R.S.C. 1970, c.C.-34 - which permits normal procedures for obtaining authorization to wiretap to be abbreviated in cases of "urgency" (s.178.15).

8. Expropriation Act, R.S.C. 1970, c.16 (1st Supp.) - which empowers the Governor in Council to reduce or eliminate the normal procedures if possession by the Crown is "urgently required" (s.17(2)).

9. Navigable Waters Protection Act, R.S.C. 1970, c.N-19 - which empowers the Minister to remove or destroy vessels which obstruct or render navigation more dangerous (s.14).

10. Official Secrets Act, R.S.C. 1970, c.O-3 - which permits in cases of "great emergency" an RCMP Superintendent to issue a search warrant (s.11).

11. **Radio Act, R.S.C.1970, c.R-1** - which empowers the Governor in Council to make regulations for the censorship and control of radio signals and messages in case of "actual or apprehended war, rebellion, riot or other emergency" (s.60).

12. **Transportation of Dangerous Goods Act, S.C. 1980-81, c.36** - which empowers authorized persons, in the event of an accident, to take "all reasonable measures consistent with public safety;" grants access to any property, in order to prevent or mitigate harm to life, property or the environment from spills; and protects such persons from civil or criminal liability (s.17).

13. **Canada Post Corporation Act, S.C. 1980-81, c.54** - empowers the Corporation, with the approval of the Minister, to make "such arrangements for transmitting mail in emergencies as, in its opinion, are necessary in the interests of the public" (s.36).

- privées si l'"urgence" de la situation l'exige (art.178.15).
8. Loi sur l'expropriation, S.R.C. 1970, c.16 (1er Supp.) qui habilite le gouverneur en conseil à abréger ou à supprimer les procédures normales si la possession par la Couronne est "requise d'urgence" (art.17(2)).
9. Loi sur la protection des eaux navigables, S.R.C. 1970, c.N-19 - qui habilite le Ministre à faire enlever ou détruire les navires qui nuisent à la navigation ou la rendent plus dangereuse (art.14).
10. Loi sur les secrets officiels, S.R.C. 1970, c.O.-3 - qui habilite un surintendant à décerner un mandat de perquisition lorsque l'affaire est "extrêmement urgente" (art.11).
11. Loi sur la radio, S.R.C. 1970, c.R-1 - qui habilite le gouverneur en conseil à établir des règlements pour la censure et le contrôle des signaux et messages par radio dans le cas d'une "guerre, rébellion, émeute ou autre circonstance critique, réelle ou appréhendée" (art.6).
12. Loi sur le transport des marchandises dangereuses S.C. 1980-81, c.36 - qui habilite des personnes autorisées, en cas d'accident, à prendre "toutes les mesures d'urgence compatibles avec la sécurité publique"; qui autorise l'accès à tout lieu, afin de prévenir ou de limiter les risques de dommages corporels ou matériels ou de dommages à l'environnement; et qui protège ces personnes contre toute responsabilité civile ou criminelle (art.17).
13. Loi sur la Société canadienne des postes. S.C. 1980-81, c.54 - qui habilite la Société à prendre, dans les cas d'urgence, avec l'approbation du Ministre, et pour la transmission des envois, "les dispositions qu'elle estime justifiées pour l'intérêt public" (art.36).

2. Loi sur la Défense nationale, S.R.C. 1970, c.N-4 - qui habilite (i) le gouverneur en conseil à exiger des Forces armées qu'elles prêtent main-forte en période de "catastrophe nationale"; (ii) le procureur général d'une province à réquisitionner les Forces armées "pour prêter main-forte au pouvoir civil"; (iii) le ministre de la Défense nationale ou un officier commandant à réquisitionner ou contrôler tout bien au cours d'une "situation critique" déclarée par le gouverneur en conseil.
3. Loi d'urgence de 1970 sur les approvisionnements d'énergie, S.C. 1978-1979, c.17 - qui habilite le gouverneur en conseil à imposer le rationnement de l'essence ou à prendre d'autres mesures pour préserver les approvisionnements et garantir une répartition adéquate dans une situation d'urgence nationale résultant de pénuries ou de perturbations des marchés de pétrole qui portent atteinte à la sécurité et au bien-être des Canadiens et à la stabilité économique du Canada.
4. Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, c.B-11 - qui habilite le gouverneur en conseil à ordonner la radiodiffusion d'émissions qu'il estime être d'une "importance urgente" (art.18).
5. Loi électorale du Canada, S.R.C. 1970, c.14 (1er Supp.) qui habilite le directeur général des élections à (i) prolonger les heures de scrutin si celui-ci doit être suspendu à la suite "d'un accident, d'une émeute ou de toute autre circonstance critique" (art.14); ou (ii) à reporter les élections si, par suite d'une inondation, d'un incendie ou d'un autre désastre, l'application de la loi est impossible" (art.6).
6. Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, S.C. 1970-71-72, c.47 - qui habilite le gouverneur en conseil à prescrire une norme nationale de dégagement pour faire face à une "situation critique" créée par "des contaminants de l'air extrêmement dangereux" sans attendre la période normale de 60 jours après la publication (art.13).
7. Code criminel, S.R.C. 1970, c.C.-34 - qui permet d'abréger les procédures normales pour obtenir l'autorisation d'intercepter des communications

Dispositions statutaires actuelles au niveau fédéral

La présente annexe donne une liste partielle des pouvoirs exceptionnels conférés aux ministres ou au gouverneur en conseil par des lois ordinaires. Certaines de ces lois sont bien connues, alors que d'autres sont ressorties au cours de recherches effectuées par ordinateur dans les statuts révisés et la codification des règlements du Canada. Pour ces recherches, les systèmes QI ont été utilisés, et des termes comme "urgence", "catastrophe", "désastre", "guerre" et "crise" ont été employés.

Plus de 150 dispositions distinctes figurant dans les lois fédérales actuelles ont été examinées avant d'être incluses dans la liste. De ce nombre, seulement quelques-unes accordaient des pouvoirs exceptionnels d'une certaine importance. Plus de 500 dispositions d'urgence ont été découvertes dans la codification des règlements, et un nombre encore plus minime d'entre elles ont été jugées comme conférant des pouvoirs qui pourraient avoir beaucoup d'importance au cours d'une crise sérieuse, quelle qu'elle soit. Par contre, en raison des lacunes inhérentes aux recherches effectuées au moyen de mots clés, il est fort possible que d'autres pouvoirs du type "d'urgence" existent dans des lois ordinaires. Comme on ne peut examiner une à une les lois fédérales pour déterminer la gamme possible de pouvoirs conférés directement ou indirectement, on ne peut faire de commentaires vraiment valables sur les limites imposées à l'intervention de l'exécutif au cours de différents genres de crises.

À la suite d'un examen des lois identifiées au moyen de la recherche par mot clé effectuée dans les statuts, les treize lois suivantes ont été jugées comme conférant des pouvoirs d'urgence importants.

1. Loi sur les mesures d'urgence, S.R.C. 1970, c.W-2 - qui confère au gouverneur en conseil des pouvoirs extrêmement vastes en cas "de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelle ou appréhendée".

Tribunal spécial

22.

Le gouverneur en conseil peut établir des règlements prévoyant l'établissement et le mode de fonctionnement d'un tribunal chargé de l'audition et de la décision des plaintes relatives à la privation d'un bien occasionnée par un règlement établi en vertu de la présente loi, prescrivant le délai dans lequel les plaintes doivent être portées et la procédure à suivre à cet égard, et concernant la fixation et le paiement d'une indemnité pour cette privation d'un bien.

ARTICLE 69

Découle de la modification proposée à l'article 70.

Texte des paragraphes 34(4) et (5) :

(4) Un avis de motion tendant à l'adoption d'un décret pris en vertu du paragraphe (3) doit être déposé sur le Bureau de chaque Chambre du Parlement par un ministre de la Couronne ou pour son compte dans les sept jours de la prise du décret ou, si le Parlement ne siège pas à ce moment-là, dans les sept premiers jours où il siège par la suite.

(5) Les paragraphes 11(3), (4), (9), (10) et (11) s'appliquent avec les modifications qu'exigent les circonstances à un décret pris en vertu du paragraphe (3).

Loi sur la radio

ARTICLE 76

La modification de la Loi sur la radio découle de la Loi sur les mesures d'urgence proposée. L'article 6(1)(d) de la Loi sur la radio permettra au gouvernement en conseil d'émettre des décrets concernant la censure des signaux de radio en temps de guerre, guerre réelle ou appréhendée, ou lors d'une insurrection.

ARTICLE 64

Découle de la modification proposée à l'article 70.

ARTICLE 65

Découle de la modification proposée à l'article 70.

Texte du paragraphe 12(6)

(6) Un décret approuvant ou modifiant un programme de réparation obligatoire ou y assujettissant quelque produit qui n'y était pas assujéti doit être déposé devant le Parlement des son établissement, ou, si le Parlement ne siège pas à ce moment-là, l'un des quinze premiers jours où il siège par la suite.

ARTICLE 66

L'adjonction des mots soulignés découle de la modification proposée à l'article 70.

ARTICLE 67

Découle de la modification proposée à l'article 70.

Texte du paragraphe 19(2) :

(2) Le texte d'un ordre donné en vertu du paragraphe (1) doit être déposé devant le Parlement dès que cet ordre est donné ou, si le Parlement ne siège pas à ce moment-là, l'un des quinze premiers jours où il siège par la suite.

ARTICLE 68

Voir note à l'article 63.

Texte actuel de l'intertitre précédant l'article 22 et de l'article 22:

LA LOI D'URGENCE DE 1979 SUR LES APPROVISIONNEMENTS D'ENERGIE

L'objectif des modifications corrélatives suivantes aura pour conséquence que toutes les lois fédérales qui contiennent des dispositions applicables à des crises nationales seront assujetties aux mêmes garanties que celles qui s'appliquent à la Loi sur les mesures d'urgence.

Ces principales modifications corrélatives à la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie seront les suivantes :

Le préambule de la Loi sur les mesures d'urgence ne s'appliquera pas à la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie.

ARTICLE 62

Le paragraphe 9(7) de la Loi d'urgence de 1979 sur les approvisionnements d'énergie sera abrogé. Cette abrogation découle de la modification proposée à l'article 63. L'ancien article 9(7) a dérogé l'Office d'approvisionnement d'énergie et ses membres de toute responsabilité pour toute chose faite ou omise de faire, de bonne foi, sous cette loi.

ARTICLE 63

La Loi d'urgence de 1979 sur les approvisionnements sera modifiée par insertion après l'article 9 de ce qui suit :

9.1(1) Aucune action ni autre procédure pour dommages-intérêts ne peut être intentée contre l'Office, ses membres, un ministre, un préposé ou un mandataire de la Couronne pour un fait - acte ou omission - accompli, ou censé l'avoir été, de bonne foi en application de la présente loi ou de ses textes d'application.

(2) Le paragraphe (1) ne dégage pas la Couronne de sa responsabilité pour les faits qui y sont visés et celle-ci est responsable en application de la Loi sur la responsabilité de la Couronne et de toute autre loi comme si ce paragraphe n'avait pas été édicté.

Cette modification, sur les modifications proposées dans les clauses 73 et 74, supprimera le règlement qui oblige une province à supporter les dépenses encourues par les Forces canadiennes, sous le cas d'une aide apportée aux pouvoirs civils, à la requête de ladite province.

ARTICLE 73

Le paragraphe 238(2) de la loi sur la **défense nationale** sera abrogé. L'article 238(2) traite de l'engagement du procureur général selon lequel la province paiera tous les frais et dépenses subis par cette dernière pour l'envoi des Forces canadiennes.

ARTICLE 74

L'article 242 sera abrogé et remplacé par un nouvel article qui suit:

242. Les deniers nécessaires pour faire face aux dépenses et frais, occasionnés par l'appel des Forces canadiennes, comme le prévoit la présente partie, et pour les services rendus par ces Forces, sont avancés sur le Fonds du revenu consolidé, sur l'autorité du gouverneur en conseil.

L'ancien article 242 prévoyait le remboursement par la province des frais occasionnés par l'appel des Forces canadiennes.

ARTICLE 75

L'article 260 de la loi sur la **défense nationale** sera abrogé. Cette abrogation découlera de l'abrogation de l'article 218 proposé à l'article 71. L'ancien article 260 prévoyait une amende ou une peine d'emprisonnement pour toute personne qui n'obéit pas aux ordres du Ministre, s'elle est trouvée coupable d'une infraction sur déclaration sommaire de culpabilité.

ARTICLE 10

L'article 10 de la loi sur la protection civile modifiera l'article 4 de la Loi sur la **défense nationale** en vue de transférer la responsabilité pour la protection civile du ministre de la Défense nationale au ministre responsable de la Protection civile.

Loi sur la défense nationale
1970 C. N4
Modifications corrélatives
Notes explicatives

ARTICLE 71

Les articles 218-220 de la loi sur la défense nationale seront abrogés. L'article 218 traite des "pouvoirs exceptionnels relatifs aux biens" et donne au gouverneur en conseil(G.ENC.), en cas de circonstances critiques, le pouvoir d'octroyer au ministre de la Défense nationale l'autorité de prendre le contrôle des biens qu'il estime nécessaires aux fins de la défense ou en assumer l'exploitation ou l'administration y compris toute personne employée de quelque façon relativement à ces biens.

L'article 219 de la loi sur la défense

nationale donne à l'officier commandant toute unité le pouvoir, "sous réserve des règlements édictés par le gouverneur en conseil", de prendre, de réquisitionner, de contrôler, d'utiliser, d'occuper, de modifier, d'enlever ou de faire enlever ou de détruire tout bien désigné.

Ces sujets sont inclus dans les clauses 6(3) et

28(b) et la partie V de la Loi sur les mesures d'urgence et assujettis à toutes les garanties et dispositions de cette loi.

L'article 220 décrit les dispositions du Fonds du revenu consolidé en faveur de l'indemnisation des personnes qui ont subi un préjudice, par exemple des dommages à leur propriété.

ARTICLE 72

La formule établie à l'article 237 de la même loi sera modifiée par la suppression de son quatrième paragraphe. Le quatrième paragraphe traite de l'obligation pour une province de payer les dépenses encourues par les forces canadiennes, lorsque celles-ci lui ont prêté main-forte.

la Loi sur les mesures
d'urgence.

. Les provinces doivent être
consultées et leur point de
vue doit être rapporté au
Parlement.
Aucune disposition n'est
prévue.

La **partie V** traite de la compensation, et elle
décrit les diverses avenues que le citoyen peut emprunter pour
obtenir une compensation en cas de blessure ou de dommages
résultant de l'utilisation de pouvoirs spéciaux lors d'une
urgence nationale. Cette partie rassurera les nombreux
Canadiens qui trouvent regrettables que de telles dispositions
de compensation n'aient pas été disponibles pour les
Canadiens d'origine japonaise dont on confisqua les biens et
qui furent internés lors de la Seconde Guerre mondiale.

La **partie VI** traite du suivi parlementaire, et
elle contient des dispositions régissant les mécanismes, les
rôles et les pouvoirs de surveillance du Parlement en ce qui
touche la proclamation, la modification, l'abrogation et la
prolongation d'un décret d'état d'urgence et de ses textes
d'application. Un résumé des détails de cette partie figure
dans la section de ce chapitre traitant des garanties
offertes par la loi.

La **partie VII** comprend une liste des
modifications consécutives et corrélatives (voir annexe B)
qui doivent être apportées à d'autres lois fédérales qui
s'appliquent aux situations de crise nationale. Ces
modifications visent à faire en sorte que les pouvoirs
d'urgence exercés en vertu d'autres lois soient assujettis
aux mêmes garanties et aux mêmes procédures que la Loi sur
les mesures d'urgence.

Juge qu'il est possible et approprié de le faire dans les circonstances". (Voir l'article 51.)

De façon erronée, certaines personnes ont affirmé que la partie IV de la Loi sur les mesures d'urgence est pratiquement identique à la Loi sur les mesures de guerre. L'analyse comparée ci-dessous prouve que ces affirmations sont dénuées de tout fondement.

Différences

Loi sur les mesures de guerre	Loi sur les mesures d'urgence
"guerre, invasion ou insurrection réelle ou appréhendée".	. L'application: "guerre ou autre conflit armé, effectif ou imminent".
la déclaration relève d'"une preuve concluant que l'état de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelle ou appréhendée, existe".	. L'invocation doit pouvoir être justifiée et peut être contestée.
aucune disposition n'existe à ce sujet.	. Les décrets et les règlements sont sujets à l'examen du Parlement.
Aucune disposition n'existe à ce sujet.	. Le Parlement peut prendre l'initiative de reconsidérer et d'abroger une déclaration d'état de guerre.
La Loi sur les mesures de guerre n'est pas soumise à la Charte.	. La loi est assujettie à la Charte canadienne des droits et libertés.
Aucune limite n'est fixée.	. La loi a un effet limité à 360 jours. La prorogation de la loi nécessite l'approbation du Parlement.
Aucune disposition n'est prévue.	. Des dispositions concernant l'indemnisation des victimes de dommages ou de blessures à la suite de l'application de la loi sont contenues dans

comme suffisantes en combinaison avec les pouvoirs de la S. 17 pour le rétablissement et le maintien de l'ordre public.

Pour les situations d'état d'urgence, comme pour les sinistres, la Loi sur les mesures d'urgence ne peut être invoquée que si la situation constitue une "situation de crise nationale". Si l'urgence est confinée à une seule province, cette province doit indiquer son impuissance ou son manque d'autorité envers l'urgence avant que la loi ne soit invoquée. Si l'état d'urgence touche plus d'une province, ou si la sécurité de tout le pays est menacée, le gouvernement fédéral pourra intervenir en invoquant les dispositions sur l'état d'urgence, pourvu que toutes les provinces en cause soient consultées.

La partie III du projet de loi traite des situations de crise internationale, et vise à fournir des pouvoirs spéciaux temporaires au gouvernement pour lui permettre d'intervenir rapidement, et à un moment propice, pour faire face à une crise internationale, sans avoir recours aux pouvoirs draconiens et provocateurs qui sont requis en cas de guerre. Avant de décréter l'état d'urgence au titre de cette section, il faut consulter toutes les provinces, dans la mesure où le gouverneur en conseil juge qu'il est possible et approprié de le faire. La partie III permet au gouvernement de prendre et de mettre en oeuvre, en collaboration avec nos alliés, des mesures préventives et préparatoires d'ordre civil, militaire, économique et diplomatique, pour atténuer les effets de la crise et mettre le pays dans un état de préparation préliminaire en prévision de la guerre; d'entreprendre le processus de mobilisation des civils; de faire des préparatifs pour la protection de la population civile, et par conséquent, de créer un effet de dissuasion contre les actes d'agression qui sont contraires aux intérêts du Canada ou à ceux de nos alliés.

La partie IV du projet de loi traite de l'état de guerre, et accorde des pouvoirs qui sont semblables à ceux que prévoit la Loi sur les mesures de guerre, sauf qu'ils s'appliquent uniquement à une guerre ou à une invasion réelle ou imminente. Avant de décréter l'état de guerre, il faut consulter les provinces, "dans la mesure où le gouverneur en conseil

conditions de sécurité. La définition formelle d'une situation d'état d'urgence utilise la notion de "menace envers la sécurité du Canada" telle qu'elle est définie par la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (S.C.R.S.). Cette définition a été examinée minutieusement lors de son étude de la loi du S.C.R.S. Cette

définition se lit comme suit:

(a) l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage;

(b) les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;

(c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un Etat étranger;

(d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.

La présente définition ne vise toutefois pas les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui n'ont aucun lien avec les activités mentionnées aux alinéas (a) à (d)."

La partie II vise à remplacer la section de la Loi sur les mesures de guerre qui traite de l'état d'"insurrection appréhendée". Néanmoins, la partie II, contrairement à la Loi sur les mesures de guerre, ne contient pas de pouvoirs extraordinaires d'arrêt, de détention, de fouille, ni de saisie. Les dispositions du Code criminel dans ces domaines sont considérées

consultées avant que la loi ne soit invoquée. De plus, la loi stipule que l'autorité de la province sur les forces policières dont elle a habituellement le contrôle, y compris la G.R.C., ne sera pas affectée. Il ne sera donc pas possible pour le gouvernement fédéral d'utiliser la loi pour intervenir unilatéralement dans une situation de crise en cas de sinistre lorsque la province ou le territoire en cause est capable de faire face à la situation par ses propres moyens (avec l'aide que le gouvernement fédéral peut fournir sans avoir recours à des pouvoirs exceptionnels).

La partie I du projet de loi n'accorde pas de pouvoirs exceptionnels visant à mettre un terme à des grèves. La loi permettrait au gouvernement de préparer des décrets visant "l'habilitation ou l'ordre donné à une personne ou à une personne d'une catégorie de personnes compétentes en l'espèce de fournir des services essentiels". [S. 6(d)] La loi permettrait cependant l'émission de tels décrets seulement quand il s'agit d'une interruption de l'acheminement des denrées, des ressources et des services essentiels, c'est-à-dire une "situation de crise comportant le risque de pertes humaines et matérielles ou de bouleversements sociaux d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale". Des décret émis en vertu de cette partie sont temporaires (limités à 90 jours) et l'application de ceux-ci est également limitée. Ils doivent être "fondés en l'occurrence" de l'état de crise spécifique. De tels décrets ne pourraient pas être utilisés pour mettre fin à une grève ni pour imposer des conditions en vue d'une entente destinée à clore une dispute entre le patron et l'association des travailleurs, ni déterminer les moyens de parvenir à un contrat. En résumé, la partie I n'est pas applicable à des relations de travail entre patrons et employés.

La partie II de la Loi sur les mesures

d'urgence est conçue pour faire face aux situations d'état d'urgence, y compris celles qui résultent d'activités illégales, du terrorisme ou d'une insurrection. Leur point commun est que les situations d'état d'urgence résultent d'actions délibérées commises par des individus ou des groupes et constituent une "menace envers la sécurité du Canada". Lorsque ces troubles sont de nature sérieuse ou de telle envergure qu'ils deviennent des situations d'urgence nationale, le gouvernement fédéral a la responsabilité

Dans une "situation de crise nationale", il peut s'avérer nécessaire de rassembler toutes les ressources de la nation pour faire face à la situation. Une opération aussi vaste ne pourrait être organisée que par le gouvernement fédéral, car il est le seul à pouvoir réquisitionner des ressources privées et les transporter d'une province à une autre en cas de crise.

Dans l'intérêt du fédéralisme et d'une mobilisation efficace de toutes les ressources de la nation, on reconnaît que les provinces devraient avoir un rôle dans le processus menant au décret d'état d'urgence en cas de sinistre. Même si le gouvernement fédéral consulterait normalement les provinces avant de décréter un état de crise nationale, plusieurs études de réforme constitutionnelle ont conclu que les provinces devraient avoir une voix plus forte et un rôle plus officiel. Par conséquent, le projet de loi sur les mesures d'urgence comprend des mécanismes appropriés pour la consultation des provinces.

"Consultation", dans ce contexte, doit être pris dans son sens le plus large, c'est-à-dire non seulement échanger des informations mais aussi demander conseil et prendre en considération les vues et les intérêts des gouvernements provinciaux qui peuvent être touchés. De plus, pour assurer la clarté et l'obligation de rendre compte, la responsabilité de la consultation variera selon les circonstances de la crise et les besoins opérationnels. Les limites du "raisonnable", là où elles s'appliquent, désignent principalement les limites de temps qui peuvent être imposées afin qu'il soit possible d'entreprendre et de mener les opérations requises en temps opportun. Le gouvernement fédéral a l'intention de travailler avec les gouvernements provinciaux de façon suivie, par l'intermédiaire de Protection civile Canada, pour élaborer des plans et des mécanismes détaillés visant à faciliter une consultation efficace lorsque survient la nécessité d'envisager l'invocation de la loi. Une loi connexe, la Loi sur la Protection civile, traite de cette question.

La Loi sur les mesures d'urgence stipule que la partie I ne peut être invoquée que si la province principalement touchée par le sinistre se déclare incapable de faire face à la situation sans l'aide du gouvernement fédéral. Dans les sinistres graves qui affectent plusieurs provinces, toutes les provinces touchées doivent être

d'une façon générale, pour la Cour suprême et pour les provinces.

Les parties I à IV, rédigées en parallèle,

traitent de chacune des quatre catégories de situations de crise nationale qui peuvent être décrétées au titre de la loi. Chaque partie contient des dispositions sur le décret d'état d'urgence en cause; le contenu du décret d'état d'urgence qui doit être déposé devant le Parlement; la date à laquelle le décret prend effet; la limite de temps imposée au décret; une liste des pouvoirs qui peuvent être obtenus par ordonnance ou par règlement, au titre du décret d'état d'urgence; la désignation de la région géographique où le décret s'applique (parties I et II seulement); des dispositions qui clarifient le contrôle des forces de police qui relèvent d'une province (parties I et II seulement); des dispositions qui régissent l'abrogation du décret par le Parlement ou le gouverneur en conseil; des dispositions protégeant sur l'arrivée à terme du décret; ainsi que des dispositions clarifiant le rôle de la province ou des provinces touchées par le décret.

La partie I du projet de loi traite de

sinistres. Elle est conçue pour permettre au gouvernement fédéral d'intervenir pour faire face efficacement aux sinistres qui sont suffisamment graves pour être considérés comme des situations de crises nationale, et qui dépassent la capacité d'intervention d'une ou de plusieurs provinces. Les dispositions de la loi garantissent une réponse rapide et efficace à une province ou un territoire qui demande au gouvernement fédéral de décréter l'état d'urgence; elles permettent de combiner les différentes ressources de la nation pour qu'elles contribuent à la gestion de la crise; garantissent des secours; et prévoient une répartition équitable du fardeau que représentent l'intervention en cas de crise et le redressement de la situation à la suite d'une crise.

Tous les gouvernements provinciaux ont adopté des lois d'urgence pour faire face aux sinistres; ils ont amassé suffisamment de compétence, de ressources et d'expérience pour faire face à la plupart des sinistres, seuls ou avec l'aide des provinces voisines ou du gouvernement fédéral, en utilisant le régime des lois existantes.

• Préambule

• Partie I : Ministres

• Partie II : Etat d'urgence

• Partie III : Etat de crise internationale

• Partie IV : Etat de guerre

• Partie V : Compensation

• Partie VI : Suivi parlementaire

• Partie VII : Modifications corrélatives

Le préambule de la Loi sur les mesures d'urgence constitue un énoncé préliminaire des raisons qui rendent souhaitable l'adoption de cette loi. Il fait partie intégrante de la loi, et il aide à développer et à expliquer la portée et l'objet de la loi, y compris l'objectif général de protéger les libertés et les droits fondamentaux garantis par la Charte, la Déclaration canadienne des droits et le Pacte international.

La Loi sur les mesures d'urgence s'applique uniquement aux "situations de crise nationale", qui sont définies dans le Préambule de la façon suivante. Une situation de crise nationale est

"un concours de circonstances tel qu'il met temporairement en péril la prospérité de l'ensemble du pays ou qu'il échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces, le Parlement étant alors seul apte à y faire face en exerçant ses compétences constitutionnelles".

Cette définition d'une situation de crise nationale indique clairement que la Loi sur les mesures d'urgence ne s'applique pas aux situations d'urgence "courantes" ou localisées, mais uniquement à une situation de crise qui touche l'ensemble du Canada ou qui dépasse la capacité ou le pouvoir d'intervention des provinces. Cette définition est fondée sur les jugements du juge en chef Laskin et du juge Ritchie dans la *Référence anti-inflation*, et elle a l'avantage d'être acceptable,

La loi se divise en sept parties, de la façon suivante:

La loi établit, dans quatre parties distinctes, les pouvoirs, les mécanismes et les garanties applicables à chacune des quatre catégories de situations d'urgence. Chaque partie peut être invoquée séparément. Plusieurs parties peuvent être invoquées simultanément pour faire face à des situations extrêmes résultant de plusieurs événements imprévus, mais ce genre de situation à plusieurs volets est doublement improbable. D'autres parties de la loi traitent de la compensation, du suivi parlementaire et des modifications corrélatives.

La loi sur les mesures d'urgence est une loi à grande portée comportant plusieurs parties, qui permettrait au gouvernement fédéral de remplir sa responsabilité constitutionnelle à l'égard des "situations de crise nationale", y compris les sinistres; les situations d'état d'urgence; les graves crises internationales et les situations de guerre. La loi garantirait au Parlement un droit de regard sur son utilisation et le gouvernement sera tenu de rendre des comptes sur l'usage qu'il fera des pouvoirs d'urgence.

2. Détails sur la Loi sur les mesures d'urgence

- L'obligation de consulter les provinces avant d'invoquer la loi, et, dans certains cas, l'obligation d'attendre que la province directement touchée indique qu'elle est incapable de faire face à la situation d'urgence;
- des dispositions qui garantissent que les mesures spéciales temporaires sont limitées à ce qui est nécessaire pour faire face à la situation;
- une section qui prévoit des mécanismes de réparation et de compensation en cas d'usage abusif des pouvoirs spéciaux.

- Le droit à la vie;
 - Le droit d'être à l'abri de la torture, des punitions inhumaines et de l'esclavage;
 - Le droit à la protection contre l'application rétroactive des sanctions;
 - Le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.
- D'autres garanties et mécanismes inclus dans la Loi sur les mesures d'urgence accordent au Parlement un droit de regard sur l'utilisation des pouvoirs d'urgence, et obligent le pouvoir exécutif à répondre devant le Parlement de l'usage qu'il fait de ces pouvoirs. La loi exige que le Parlement soit convoqué dans les sept jours qui suivent la proclamation de l'état d'urgence, et qu'on lui fournisse:
- une explication concise des raisons pour lesquelles on a invoqué la loi sur les mesures d'urgence;
 - l'occasion de débattre la question;
 - des précisions sur les mesures spéciales qui sont envisagées;
 - l'occasion d'annuler le décret d'état d'urgence ainsi que les ordonnances et règlements faits au titre du décret d'état d'urgence.
- Les garanties contenues dans la loi imposent un certain nombre de restrictions sur l'utilisation, par l'exécutif, des pouvoirs d'urgence spéciaux. Ces restrictions sont notamment:
- une limite de temps pour l'application de la loi, une fois qu'elle a été invoquée;
 - l'obligation de retourner devant le Parlement, avec des justifications complètes, pour obtenir la prolongation d'un décret d'état d'urgence;

La loi est assujettie à la Charte canadienne des droits et libertés et à la Déclaration canadienne des droits. De plus, elle permet au Canada de remplir ses obligations au titre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce qui concerne le caractère inviolable de certains droits fondamentaux même dans les situations de crise les plus extrêmes. Ces droits fondamentaux sont notamment :

Ce qui est peut-être encore plus important que les mesures exceptionnelles temporaires que prévoit la Loi sur les mesures d'urgence, ce sont les garanties qu'elle énonce de façon explicite.

1. Garanties offertes par la loi

La loi aidera le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces, à améliorer les normes nationales en matière de préparatifs d'urgence, en stimulant la planification des mesures d'urgence.

La loi éliminera la nécessité de réagir aux situations de crise en adoptant à la hâte des lois spéciales mal rédigées.

La loi réunira dans un seul texte de loi un ensemble de garanties et de mécanismes visant à protéger les libertés et les droits fondamentaux dans les situations d'urgence.

La loi permettra au gouvernement d'intervenir en cas de grave crise internationale, et de prendre, de concert avec nos alliés, les mesures préventives qui s'imposeront, sans avoir à invoquer la Loi sur les mesures de guerre, et donc sans provoquer de réactions hostiles.

La loi permettra au gouvernement de remplir ses responsabilités à l'égard des situations d'urgence qui deviendront des crises nationales, sans avoir à recourir à la loi "matraque" qu'est la Loi sur les mesures de guerre, comme en octobre 1970.

des procédures d'indemnisation pour les individus qui subiraient des dommages corporels ou matériels à la suite de l'application de la loi.

Les éléments suivants décrivent comment le projet de loi sur les mesures d'urgence pallie les carences identifiées ci-dessus et comment il établit un cadre statutaire offrant des garanties suffisantes en cas d'urgence.

La loi permettra au gouvernement fédéral de remplir sa responsabilité constitutionnelle d'assurer la sécurité des Canadiens dans les "situations de crise nationale", telles qu'elles sont définies dans le préambule. Cette responsabilité découle de la clause de la Constitution sur "la paix, l'ordre et le bon gouvernement", et de la "théorie de l'état d'urgence" qui a été élaborée au fil des ans par les tribunaux britanniques et canadiens.

La loi sur les mesures d'urgence permettra au gouvernement de combler les lacunes de la législation existante et inclut les éléments souhaitables décrits ci-dessus pour faire face à quatre types de situations d'urgence, tout en garantissant le respect des droits fondamentaux. Non seulement elle lui permettra d'agir rapidement, pour minimiser les blessures et les souffrances, mais encore elle garantira que les pouvoirs exceptionnels qui seront accordés seront limités à ce qui est nécessaire pour faire face à la situation.

La loi clarifiera, pour les citoyens canadiens, les quatre types de situations d'urgence qui justifieraient une restriction raisonnable des droits prévus par la **Charte des droits et libertés**, conformément à l'article 1 de la Charte. (D'après l'article 1, "**La Charte canadienne des droits et libertés** garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.")

- Le gouvernement pourrait avoir recours à l'adoption de lois spéciales en cas d'urgence, en se fondant sur la clause de la Loi constitutionnelle qui l'autorise à préserver "la paix et l'ordre du Canada ainsi que son bon gouvernement". Cependant, cette approche pourrait entraîner l'adoption de lois mal rédigées, si elles étaient préparées à la hâte dans l'agitation qui entoure une crise. De plus, le processus risquerait d'être trop lent lorsque le Parlement ne siège pas, et il serait impossible si le Parlement était dissous au moment où se produit la crise.
- L'obligation de faire des lois d'urgence est un attribut de l'Etat. Le Canada est le seul, parmi les pays industrialisés, à ne pas avoir de lois courant toutes les situations d'urgence. De plus, toutes les provinces et tous les territoires ont des lois qui leur permettent d'assumer leurs responsabilités en cas d'urgence.
- Les éléments fondamentaux qu'il serait souhaitable de trouver dans une nouvelle législation devraient comprendre:
- des garanties suffisantes en vue de prévenir les abus que pourrait entraîner l'application de la loi;
 - des garanties qui accorderont au Parlement le droit d'examiner et d'abroger, en cas de nécessité, les pouvoirs d'urgence attribués en vertu de la loi et un droit de regard sur les pouvoirs;
 - des garanties suffisantes et appropriées, en ce qui concerne le respect des intérêts et des compétences constitutionnelles des provinces et territoires;
 - des garanties suffisantes en ce qui concerne la protection des libertés et des droits fondamentaux des Canadiens;
 - des garanties selon lesquelles les pouvoirs exceptionnels seront soumis à des restrictions appropriées pour faire face à quatre types de situations d'urgence;

Les deux chapitres précédents avaient pour but d'évaluer le besoin d'une nouvelle loi sur les mesures d'urgence. Il apparaît que des lacunes irremédiables dans la législation actuelle nécessitent l'élaboration d'une nouvelle loi pour faire face à des situations de crise nationales. Les pouvoirs précis concernant les crises nationales et devant être inclus dans la nouvelle loi ont aussi été passés en revue.

Les carences de la législation actuelle peuvent se formuler ainsi:

La loi sur les mesures de guerre est généralement considérée comme trop générale et trop draconienne pour les sinistres ou les états d'urgence en temps de paix. Bien qu'elle accorde des pouvoirs adéquats pour intervenir en cas de guerre ou d'invasion, elle comporte peu de garanties contre les abus. Il n'existe pas de loi moins radicale pour faire face à une crise internationale qui s'envenime.

D'autres lois, comme la Loi sur la Défense nationale, le Code criminel et plusieurs autres, contiennent certaines dispositions qui pourraient être appliquées aux situations d'urgence. Dans la plupart des cas, ces dispositions ne sont pas nécessaires pour une crise mineure, et elles ne conviennent pas pour une crise majeure. Certaines de ces lois pourraient être contestées au titre de la Charte. Si plusieurs d'entre elles étaient invoquées en même temps, il en résulterait une immense confusion. Enfin, rares sont celles qui offrent des garanties suffisantes.

La prérogative de la Couronne et la doctrine de "nécessité" de la Common Law pourraient être utilisées comme fondement juridique pour prendre des mesures d'urgence. Cependant, la validité de cette approche sur le plan juridique est incertaine.

public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel", un Etat peut déroger à ses obligations normales à condition de ne jamais porter atteinte à certains droits civils et politiques. Certains de ceux-ci trouvent d'ailleurs une expression parallèle dans la Charte canadienne. Il ne peut ainsi y avoir aucune discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale (comparer à l'article 15 de la Charte). Les pouvoirs d'urgence ne peuvent déroger au droit de l'individu de ne pas être arbitrairement privé de la vie et ne pas être soumis à des traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants (comparer aux articles 7, 9 et 12 de la Charte); ils ne peuvent non plus déroger au droit de ne pas être tenu en esclavage (comparer à l'article 7), de ne pas être emprisonné pour manquement à une obligation contractuelle et de ne pas être soumis à des lois pénales de portée rétroactive (comparer à l'article 11(g) de la Charte). Finalement, les lois d'urgence ne peuvent déroger aux libertés de pensée, de conscience et de religion (comparer à l'article 2 de la Charte). Puisque le Canada a également signé le **Protocole facultatif faisant partie du Pacte international**, tout citoyen de ce pays peut déposer une plainte devant le Comité des Nations unies sur les droits de l'homme si l'article 4 n'est pas respecté par le gouvernement canadien.

Le Comité des Nations unies sur les droits de l'homme a déjà attiré l'attention sur le fait que les garanties visant les droits de la personne demandées par le Pacte, plus particulièrement celles qui sont énoncées à l'article 4 et qui traitent des crises nationales, ne sont pas inscrites dans la **Loi sur les mesures de guerre**. Le Comité a demandé au Canada de confirmer, par voie législative, son intention de respecter ces obligations internationales.

dans des limites raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique".

Il se peut fort bien que le Parlement et les assemblées législatives provinciales ne proposent jamais de loi transgressant les libertés et droits garantis par la *Charte* et que les tribunaux fixent peu à peu des limites satisfaisantes aux pouvoirs de dérogation offerts par l'article 1. Toutefois, il peut y avoir encore des raisons valables de ne pas laisser indéterminées les limites des dérogations aux droits enchaînés qui sont permises.

Tout d'abord, le gouvernement actuel, ainsi que ses prédécesseurs et la Commission McDonald, semble reconnaître que certains droits fondamentaux devraient rester inviolables même en période de crise nationale. Certains de ces droits, définis par la Commission, sont maintenant inscrits dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et, par conséquent, enchaînés dans la Constitution, s'ils ne sont pas à l'abri de dérogations. Ils comprennent le droit de retenir sans délai les services d'un avocat (ce qui correspond à l'article 10(b) de la *Charte*), la présomption d'innocence (garantie par l'article 11(d) de la *Charte*), le principe de la non-rétroactivité des lois pénales (reconnu par l'article 11(g) de la *Charte*) et le droit à un interprète (équivalent à l'article 14 de la *Charte*). D'autres droits qui, de l'avis de la Commission McDonald, devraient être inviolables, comme le droit d'un citoyen canadien de ne pas être expulsé, exilé ou privé de sa citoyenneté, ne sont pas inscrits dans la *Charte*. Si l'on pouvait s'entendre sur une liste de droits fondamentaux qui devraient demeurer inviolables même en période de crise, aussi bien les citoyens que l'Etat auraient avantage à les identifier à l'avance et à les inclure dans toute législation sur les pouvoirs d'urgence permanents.

En outre, le fait que le Canada soit signataire du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (1966) constitue une autre raison de protéger certains droits fondamentaux contre toute forme de dérogation. Le Canada est obligé de veiller à ce que ses lois respectent l'article 4 du *Pacte*, lequel identifie les droits devant être garantis même en période de crise nationale. Selon cet article, "Dans le cas où un danger

travail conjoint ont été établis entre Protection civile Canada et ses homologues provinciaux.

4) Protection des droits civils

Les crises en général, et les crises nationales en particulier, exigent des contre-mesures efficaces et opportunes qui comportent souvent la restriction temporaire, ou même la suspension, de certains des droits fondamentaux des citoyens. Toute loi d'urgence qui permet au gouvernement d'avoir recours à des contre-mesures de ce genre doit tenter d'établir un équilibre délicat: elle doit accorder temporairement des pouvoirs élargis au gouvernement pour qu'il puisse protéger la vie, les biens, ou la suprématie du droit dans des situations où ceux-ci sont menacés, mais elle doit aussi limiter au minimum nécessaire les restrictions imposées sur les libertés et droits de la personne, dont la protection est essentielle à notre ordre constitutionnel.

Avec l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés, d'aucuns pourraient penser que la question des considérations liées aux droits de la personne dans les lois d'urgence du Canada a été résolue. Toutes les lois d'urgence fédérales et provinciales, y compris de la Loi sur les mesures de guerre sont assujetties aux garanties que confère la Charte. Elles s'appliqueront également, à moins qu'une exemption précise ne soit demandée, à toutes les lois d'urgence futures, qu'elles soient fédérales ou provinciales.

Parallèlement, il faut reconnaître que la Charte tient compte de situations où le Parlement ou une législature provinciale, selon le cas, peut trouver nécessaire de déclarer "qu'une loi ou une de ses dispositions a effet indépendamment d'une disposition donnée de l'article 2 ou des articles 7 à 15 de la présente Charte". En d'autres termes, une assemblée législative peut décider que les garanties visant les libertés fondamentales, les garanties juridiques et les droits à l'égalité prévus dans ces sections ne s'appliqueront pas à une loi particulière ou à une partie de cette loi. De plus, comme il a déjà été mentionné, les droits garantis dans la Charte ne peuvent, en vertu de l'article 1, être restreints que "par une règle de droit,

s'entend moins sur ce que ce rôle devrait être et sur la forme exacte qu'il devrait prendre. La plupart des propositions avancées ont relié le rôle des provinces dans la déclaration d'une crise nationale à la réforme du Sénat. Mais, même si le Sénat était la tribune la plus appropriée, un changement constitutionnel de ce genre ne peut être apporté sous l'égide d'une nouvelle loi sur les pouvoirs en cas d'urgence. Toutefois, il serait possible d'inscrire dans toute nouvelle loi applicable à des crises surgissant en temps de paix le principe selon lequel des consultations fédérales-provinciales doivent avoir lieu, dans la mesure où les circonstances le permettent, avant qu'une crise ne soit déclarée et avant que le gouvernement fédéral n'arrête son plan d'action. Il serait alors possible d'entreprendre des négociations et d'arriver à des compromis conformes à l'esprit du fédéralisme.

Pour compléter leur rôle dans le processus aboutissant à la déclaration d'une crise nationale, les provinces et les territoires devraient être disposés à assumer des responsabilités considérables dans la solution de la crise, après la proclamation de la crise nationale. Il a été clairement établi que le Parlement fédéral a les pouvoirs constitutionnels nécessaires pour s'occuper de tous les aspects d'une crise nationale. Néanmoins, il y a certains avantages, du point de vue du respect du cadre fédéral du pays, ainsi que des raisons pragmatiques valables, à s'assurer la collaboration et l'appui dynamiques des provinces et des territoires. C'est là l'un des principaux objectifs du Programme conjoint de protection civile. Cet objectif est également prévu dans le mandat de tous les ministres fédéraux décrit dans le projet de loi C-76 (la Loi sur la protection civile). Plus les mécanismes établis pour coordonner les plans, définir les responsabilités et partager les ressources seront appropriés, plus il y aura de chances que le fédéralisme et le pays sortent tous deux intacts d'une crise nationale.

Ce principe est également vrai dans le cas des crises qui ne relèvent pas de la compétence d'un seul ordre de gouvernement car, bien qu'elles soient de nature provinciale, elles découlent d'une activité réglementée par le gouvernement fédéral. Dans ces cas, il faudrait s'efforcer d'arriver à un partage satisfaisant des responsabilités. Les mécanismes nécessaires sont déjà en place. Comme il a déjà été mentionné, des groupes de

D'aucuns ont proposé que dans l'intérêt du fédéralisme, ainsi que de la mobilisation efficace des ressources du pays, les provinces et les territoires aient un rôle à jouer dans le processus qui aboutit à la déclaration d'une crise nationale. Bien que le gouvernement fédéral se soit toujours efforcé de consulter les provinces avant de déclarer une crise nationale, plusieurs organismes de réforme ont exprimé l'opinion que les provinces devraient avoir davantage d'influence et un rôle plus officiel. On

La question de savoir quels types de garanties devraient être incorporés dans toute nouvelle loi d'urgence fédérale pour refléter et protéger le caractère fédéral du pays comporte deux aspects bien distincts. Comme il a déjà été mentionné, lorsqu'il se produit une crise nationale urgente, les pouvoirs des provinces peuvent être provisoirement suspendus en vertu de la théorie de l'état d'urgence. Il existe d'autres genres de crise qui ne relèvent pas entièrement ou exclusivement de la compétence de l'un ou l'autre palier de gouvernement et qui nécessitent une certaine adaptation pour déterminer les rôles et responsabilités de chacun. Pour être conforme au caractère fédéral du pays, une loi fédérale sur les mesures d'urgence devrait garantir, d'une part, que les crises nationales ne causent pas de dommages irréparables au caractère fédéral du Canada et, d'autre part, que les structures du fédéralisme ne constituent pas une entrave sérieuse à la solution efficace d'une crise.

3) Protection du caractère fédéral du Canada

Il existe à cet égard trois possibilités fondamentales. La proclamation pourrait être sujette à révocation à la suite d'une résolution négative des deux Chambres du Parlement, comme c'est le cas pour la Loi sur les mesures de guerre. On pourrait également adopter le système prévu dans la Loi d'urgence sur les approvisionnement en énergie (1979) et exiger en remplacement, pour qu'il reste en vigueur, que le décret soit confirmé par le Parlement dans un délai raisonnable. Selon la troisième possibilité, l'entrée en vigueur des pouvoirs d'urgence serait assujettie à l'adoption d'une résolution par le Parlement, à la suite de leur invocation, au lieu d'être simplement soumise à une proclamation de l'Exécutif.

Une loi d'urgence permanente applicable à des crises surgissant en temps de paix devrait, en principe, être fondée sur les mêmes principes que la loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie (1979), renforcée par l'adoption des recommandations de la Commission McDonald selon lesquelles tous les règlements devraient être soumis à l'examen du Parlement.

Si la loi sur les mesures de guerre est modifiée de façon à ne s'appliquer qu'aux crises en temps de guerre, l'approche générale adoptée par la Commission McDonald face aux garanties serait probablement appropriée. Si, toutefois, la loi sur les mesures de guerre devait conserver son rôle en temps de paix, d'autres garanties seraient requises, car il y a une distinction fondamentale entre les garanties minimales acceptables au cours de crises en temps de guerre par opposition aux crises en temps de paix.

de guerre, il devrait être appelé à se réunir dans un délai de sept jours. Cette mesure garantirait que le Parlement est toujours saisi de la question dans le délai le plus court possible, afin qu'il puisse déterminer si oui ou non il devrait révoquer la proclamation par une résolution des deux Chambres. La Commission McDonald a également recommandé que le gouvernement soit tenu de communiquer au Parlement, ou à un comité représentant tous les partis politiques, à huis clos s'il y a lieu, les raisons pour lesquelles il a invoqué la loi sur les mesures de guerre. On garantirait de cette façon la tenue d'un débat éclairé sur la proclamation. Troisièrement, la Commission a recommandé qu'une proclamation invoquant la loi sur les mesures de guerre ne soit valable que pour une période maximale de douze mois et que toute prolongation soit soumise à l'approbation du Parlement. Enfin, elle a recommandé que tous les décrets et règlements adoptés au titre de la loi sur les mesures de guerre soient soumis à l'approbation du Parlement avant de pouvoir entrer en vigueur. À cette fin, le gouvernement pourrait déposer ses projets de règlements devant le Parlement, de façon à pouvoir les faire entrer en vigueur dès l'invoication de la loi. Les règlements complémentaires adoptés après la proclamation de la loi devraient être soumis "immédiatement" au Parlement et seraient automatiquement frappés de caducité s'ils n'étaient pas approuvés dans les 30 jours.

Se faisant l'écho d'autres organismes, la Commission McDonald a formulé d'importantes recommandations visant des changements qui resserreront le contrôle parlementaire sur l'utilisation de la Loi sur les mesures de guerre et qui, s'ils étaient adoptés, permettraient de respecter davantage les critères énoncés ci-dessus. La Commission a d'abord recommandé que, si le Parlement ne siège pas lorsque le gouvernement invoque la Loi sur les mesures

lacunes. regard de ces critères, elles révèlent certaines actuelles, d'application permanente, sont évaluées en imputable au Parlement. Lorsque les lois d'urgence garantissent que, même en temps de crise, l'Exécutif demeure dans l'ensemble, les conditions nécessaires pour avant de rendre publiques ses conclusions. Ce sont, Parlement peut devoir étudier la question à huis clos les pouvoirs d'urgence soient exercés efficacement, le nécessaires. Dans certains cas exceptionnels, pour que seulement aussi longtemps qu'ils sont absolument moment, qu'ils sont exercés d'une manière légitime et nécessaires et qu'ils sont limités aux besoins de laquelle ils étaient destinés, qu'ils sont en fait convaincus que les pouvoirs sont invoqués pour une fin à Parlement, les représentants du peuple doivent être moment. Si les pouvoirs d'urgence sont conférés par le sacrifier certaines mesures de contrôle aux exigences du devoir être tronqué. Toutefois, il ne faudrait jamais de l'Exécutif, le processus démocratique normal peut extraordinaires peuvent être concentrés dans les mains En temps de crise, lorsque des pouvoirs

2) Protection du processus démocratique

Depuis 1970, le rôle que devrait jouer la Loi sur les mesures de guerre dans des crises en temps de paix a fait l'objet de nombreux débats. On semble s'entendre pour dire qu'elle ne devrait jouer aucun rôle et qu'elle devrait être restreinte à des crises en temps de guerre. Si tel est le cas, quel genre de loi d'urgence, si une telle loi devrait exister, devrait être adoptée pour assumer, en temps de paix, le rôle de la Loi sur les mesures de guerre? Que les garanties actuelles soient suffisantes ou non lorsque l'application de la Loi sur les mesures de guerre est limitée aux crises en temps de guerre soulève un autre problème qui est examiné ci-après.

L'équilibre désire entre les pouvoirs et les garanties dans une loi sur les pouvoirs d'urgence soulève plusieurs questions clés.

1) L'avenir de la Loi sur les mesures de guerre

La Loi sur les mesures de guerre est une loi anormale. Adoptée en 1914, au début de la Première Guerre mondiale, elle conférait à l'Exécutif le pouvoir de régir tous les aspects de la société par voie de décrets et de règlements, pour opérer en temps de guerre. Elle s'inspirait d'une loi anglaise semblable, la *Defence of the Realm Act* de 1914, qui était également une mesure applicable en temps de guerre, mais il y avait au moins deux différences importantes :

premierement, la Loi sur les mesures de guerre s'appliquait non seulement à un état de guerre, à une invasion ou à une insurrection, qui sont des crises en temps de guerre, mais aussi à une guerre ou insurrection appréhendée qui, comme il a déjà été mentionné, sont des crises en temps de paix. Deuxièmement, alors que la *Defence of the Realm Act* a été révoquée à la fin de la Première Guerre mondiale, la Loi sur les mesures de guerre est encore en vigueur aujourd'hui.

Il n'est pas sur que les garanties très limitées offertes par la Loi sur les mesures de guerre aient été suffisantes même en temps de guerre, mais il est évident qu'elles n'étaient pas appropriées à des crises en temps de paix, dans le sens où l'entendait la loi. Cette situation n'a pas eu, sur le plan pratique, de conséquences graves, jusqu'en octobre 1970 où la Loi sur les mesures de guerre a été utilisée pour la première fois pour enrayer une crise en temps de paix. Il est vite devenu évident qu'il n'était pas nécessaire d'avoir recours à toute la panoplie de pouvoirs exceptionnels prévus par cette loi pour faire face à une crise résultant, en temps de paix, d'un étirement de l'ordre public, et que les garanties étaient tout simplement inadéquates. Une nouvelle loi spéciale fut donc adoptée, la Loi de 1970 concernant l'ordre public (mesures provisoires), dont la caractéristique est qu'elle inclut explicitement certaines des garanties offertes par la Déclaration canadienne des droits. Cette loi a expiré le 30 avril 1971.

Loi n'a pas de date d'expiration. Enfin, si le Parlement est dissous, le retard mis à accorder les pouvoirs nécessaires au gouvernement pour qu'il puisse faire face à la crise pourrait entraîner des dommages qui auraient pu être évités.

L'adoption, dans des conditions normales, d'une loi permanente sur les pouvoirs d'urgence offre certains avantages évidents. On peut consacrer le temps nécessaire à la rédaction du projet de loi et de tout régler comme d'habitude. Les provinces pourront être pleinement consultées, ce qui garantira la clarification des responsabilités, l'intégration des divers pouvoirs et la coordination des efforts. Le Parlement aura le temps d'examiner la loi et de déterminer si elle traduit un équilibre approprié entre les pouvoirs et les garanties.

Si une nouvelle loi est nécessaire pour améliorer la capacité du gouvernement fédéral de faire face à des crises nationales, il serait préférable d'avoir à notre portée une loi d'urgence générale permanente, prévoyant des pouvoirs adéquats ainsi que des garanties suffisantes, et prête à être invoquée dès que le besoin s'en ferait sentir, plutôt que de s'en remettre à l'adoption hâtive d'une loi spéciale.

2. L'établissement d'un équilibre approprié entre les pouvoirs et les garanties

Dans toute loi d'urgence, les garanties et les pouvoirs sont les deux éléments clés qui doivent toujours être bien équilibrés. En principe, des pouvoirs plus vastes exigent des garanties plus vastes; toutefois, dans la pratique, l'équation n'est pas toujours aussi simple. En effet, l'équilibre approprié est fondamentalement déterminé par le genre de crise. Par exemple, en temps de guerre, lorsque la survie du pays est en jeu, les pouvoirs du gouvernement doivent être accrus au détriment des garanties, et ce dans une mesure qui serait jugée inacceptable pour une crise nationale survenant en temps de paix. Les garanties, dans le sens où nous utilisons le terme ici, comportent trois éléments distincts: des garanties pour assurer la responsabilité de l'exécutif face au Parlement; des garanties pour préserver le caractère fédéral du pays; et des garanties pour protéger les droits fondamentaux de la personne. L'examen de la façon d'atteindre

que certains types de crise. Un grand nombre de crises en temps de paix ne tombent pas sous le coup de ces lois et ne sont pas suffisamment traitées dans les dispositions isolées réparties entre divers autres règlements et lois du gouvernement fédéral qui confèrent des pouvoirs susceptibles d'être utiles dans ces cas. Une nouvelle loi est donc nécessaire pour permettre au gouvernement fédéral de s'acquitter de ses responsabilités, notamment d'assurer la sécurité et la protection du public pendant des situations d'urgence à l'échelle nationale découlant de sinistres, de certains accidents industriels graves, d'importantes crises dans le secteur de l'énergie ou de crises touchant l'ordre public qui n'équivalent pas à une "insurrection appréhendée".

Il s'agit donc de déterminer si cette loi devrait être une loi spéciale, adoptée pour satisfaire aux besoins du moment, ou s'il y aurait lieu d'adopter une loi générale d'urgence permanente. D'aucuns ont parfois soutenu, surtout en ce qui concerne les crises touchant l'ordre public, qu'il serait préférable de s'en remettre à la loi ordinaire, complétée, au besoin, par une loi spéciale sur les pouvoirs en cas d'urgence, plutôt que d'adopter une loi permanente qui serait utilisée en des périodes de crise. Les réserves que l'on peut avoir au sujet d'une loi permanente tiennent à la crainte que, si le gouvernement pouvait facilement avoir recours aux pouvoirs d'urgence, il les invoquerait peut-être trop souvent. L'avantage d'exiger une loi spéciale est, selon certains, que seul le Parlement pourrait accorder des pouvoirs exceptionnels au gouvernement, et ce dans le cadre du processus parlementaire normal.

Par contre, attendre que la crise éclate et demander alors au Parlement d'accorder des pouvoirs d'urgence spéciaux comporte certains pièges et désavantages. Une loi d'urgence adoptée à la hâte n'est pas toujours une loi judiciaire, car elle entraîne très souvent le sacrifice de certains des avantages fondamentaux du processus démocratique normal. Un projet de loi peut avoir été rédigé à la hâte ne sera peut-être pas pleinement débattu ou examiné à fond. Il peut en résulter une loi défectueuse, mal conçue pour les fins qu'elle doit servir, et il est possible que des garanties importantes soient oubliées. Des ramifications imprévisibles peuvent se perpétuer si la

1. Le besoin d'une nouvelle loi permanente

Il apparaît évident que pour pouvoir s'acquitter de toutes ses responsabilités dans le monde de plus en plus complexe des années 1980, le gouvernement fédéral doit avoir à sa disposition les moyens qui lui permettront de réagir rapidement et efficacement face à un vaste éventail de crises. Il s'agit donc de déterminer s'il a les pouvoirs dont il a besoin pour faire face à toute situation prévisible, quelle qu'elle soit. D'après l'examen que nous avons fait ci-dessus du cadre législatif actuel, il est clair que les pouvoirs actuels du gouvernement fédéral, qu'ils soient inhérents ou statutaires, sont inadéquats pour lui permettre de faire face à une crise nationale.

Ni la prérogative de la Couronne ni la **common law** ordinaire ne justifient de manière claire, solide et suffisante l'adoption de mesures exceptionnelles. Quel qu'il ait pu être son rôle dans le passé, en cas de guerre, la prérogative de la Couronne est aujourd'hui généralement supplantée par le dispositif législatif. Le recours à cette dernière dans l'éventualité d'une crise nationale a toujours été plus douteux, en ce qui concerne à la fois sa nature et sa portée. La doctrine de la nécessité, en **common law**, peut certes justifier, de manière limitée, l'adoption de certaines mesures extraordinaires pour faire face à des crises en temps de paix, mais elle n'accorde au gouvernement ni autorité ni immunité spéciales. De plus, cette doctrine présente certains désavantages, sur le plan de la procédure, du fait des limites inhérentes à son application. En somme, les pouvoirs non statutaires du gouvernement d'agir en temps de crise sont, dans la plupart des cas, faibles, incertains et demeurent des vestiges du passé.

Il est également évident que la gamme actuelle de pouvoirs statutaires dont dispose le gouvernement fédéral comporte de graves lacunes. Les deux principales lois d'urgence permanentes, soit la Loi sur les mesures de guerre et la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie (1979), ne prévoient

permet au gouvernement de suspendre ou de restreindre
 bon nombre des libertés et droits garantis, et ce de
 deux manières. Tout d'abord, en vertu de l'article 33,
 chaque "liberté fondamentale" et "garantie juridique"
 peut être supplantée, pendant une période maximale de
 cinq ans, par toute législation mentionnant
 explicitement qu'elle s'applique nonobstant les
 dispositions de l'article 2 et des articles 7 à 15 de la
Charte. Deuxièmement, les libertés et droits
 garantis par la **Charte** ne sont pas absolus. Ils
 peuvent en effet tous être "restreints... par une règle
 de droit, dans des limites qui soient raisonnables et
 dont la justification puisse se démontrer dans le cadre
 d'une société libre et démocratique" (article 1). Cela
 signifie qu'une personne dont les droits et libertés ont
 été transférés par une loi d'urgence peut toujours
 contester la validité constitutionnelle de cette loi,
 obligeant alors le gouvernement à faire la preuve qu'il
 s'agissait de limites ou de restrictions "raisonnables"
 et "dont la justification pouvait se démontrer dans le
 cadre d'une société libre et démocratique". Cela ne
 signifie pas que le gouvernement sera incapable
 d'apporter une telle preuve, bien qu'il faille convenir
 que plus la dérogation est grave, plus la preuve devra
 être convaincante. En outre, le fait qu'il puisse être
 appelé à devoir justifier ses dérogations l'incitera
 peut-être à faire preuve d'une retenue salutaire dans ce
 domaine. L'adoption de la **Charte** a considérablement
 renforcé les droits civils de la personne. La question
 de savoir si les garantis qu'elle offre sont suffisantes
 quant à leur portée et à leur force pour protéger les
 droits fondamentaux de la personne lorsque surgit une
 crise grave est examinée plus loin.

contrôle de la suspension ou de l'abrogation des droits fondamentaux en période de crise, en vertu de lois sur les pouvoirs d'urgence, et dans la mise sur pied de mécanismes de recours efficaces. C'est là, précisément, la solution qu'offre la **Charte canadienne des droits et libertés**, la troisième source de garanties légales protégeant les droits fondamentaux de la personne.

3) La Charte canadienne des droits et libertés

L'objectif de la **Charte canadienne des droits et libertés** est de garantir à la personne certaines libertés essentielles, notamment les "libertés fondamentales" énoncées dans l'article 2, qui comprennent la liberté de conscience, la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association, et les "garanties juridiques" énoncées dans les articles 7 à 14, qui garantissent le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives, la protection contre la détention arbitraire, le droit d'**'habeas corpus'**, le droit à la présomption d'innocence, de ne pas être contraint de témoigner contre soi-même, de ne pas être assujéti à une loi pénale de portée rétroactive, de ne pas être jugé deux fois pour le même délit, ainsi que le droit d'être protégé contre tout traitement ou peine cruel et inusité. Le droit à l'égalité ou à la non-discrimination est également garanti dans l'article 15 de la **Charte**. Toute personne dont les droits ont été violés ou transgressés a le droit de demander réparation en justice, en vertu de l'article 24 de la **Charte**, et d'obtenir toute indemnisation qui, de l'avis de la Cour, est appropriée et juste dans les circonstances. Toutefois, même si ces droits et libertés sont garantis par la Constitution et s'appliquent à toutes les lois, y compris à la Loi sur les mesures de guerre, ils ne sont pas totalement protégés en période d'urgence.

La Charte canadienne des droits et

libertés ne comporte aucune disposition spéciale relative aux crises nationales (à l'exception d'une disposition technique autorisant la Chambre des Communes ou une assemblée législative provinciale à prolonger son mandat au-delà de cinq ans, en cas de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelle ou appréhendée), mais elle

gouvernementaux faisant abus de leur pouvoir, ni aucun droit d'indemnisation pour les particuliers atteints dans leur personne ou dans leurs biens par suite de mesures d'urgence légalement prises en vertu de la législation. Si des remèdes existent à cet égard, il faut les trouver dans le droit général ou dans la Charte canadienne des droits et libertés.

2) Le droit général

Toute personne lésée dans ses droits possède certains moyens d'obtenir réparation. Les principes du droit administratif peuvent lui offrir certains moyens de recours contre l'exercice illégitime des pouvoirs. Si elle a été blessée, si des dommages ont été causés à ses biens, ou encore si elle a subi d'autres pertes, elle peut tenter des poursuites au titre, notamment, d'une infraction contre sa personne, d'une violation de sa propriété, d'un acte de négligence et peut-être même d'un abus de pouvoir. Si les autorités publiques invoquent le **Code criminel** pour faire face à une crise touchant l'ordre public et qu'une personne est en conséquence arrêtée ou détenue de manière illégale, qu'elle ou ses biens font l'objet d'une fouille illégale ou que ses biens sont saisis illégalement, elle peut aussi tenter d'autres poursuites pour délit civil au titre, entre autres, d'une arrestation illégale et peut-être même de poursuites injustifiées. Si l'infraction aux droits de la personne représente une violation du **Code criminel**, cette dernière peut en outre tenter des poursuites civiles contre les individus intéressés.

Il n'existe cependant aucune indemnisation légale tant qu'il n'y a pas eu faute légale, et il est peu vraisemblable que le droit général soit très utile lorsque le pouvoir d'agir est tiré non pas des lois courantes mais d'une loi d'urgence conférant des pouvoirs exceptionnels. En effet, dans de telles circonstances, il peut ne pas y avoir faute ouvrant droit à action juridique, mais seulement suspension, réduction ou extinction légales des droits de la personne. De plus, s'il arrivait qu'un agent du gouvernement abuse des pouvoirs qui lui sont délégués, la loi d'urgence peut lui accorder l'immunité, ainsi qu'au gouvernement. Il est donc évident que la solution ne doit pas être recherchée dans le domaine de nouveaux recours en vertu du droit général, mais plutôt dans le

clairement que c'est là une décision relevant uniquement de l'Exécutif.

La question des garanties a été examinée par la Commission McDonald, qui est arrivée à la conclusion suivante: "Nous ne sommes pas convaincus qu'une proclamation lancée en vertu de la Loi sur les mesures de guerre doive entraîner la suppression de toutes les libertés fondamentales reconnues dans la **Déclaration canadienne des droits**." (deuxième rapport, vol. II, p. 973). Certains droits, a-t-elle ajouté, sont "essentiels au bon fonctionnement de notre système de justice et d'administration publique, en temps de paix comme en temps de guerre" et ne devraient en aucun cas être sacrifiés (Id.).

La question des droits fondamentaux doit maintenant être envisagée dans le contexte de la nouvelle **Charte canadienne des droits et libertés**, qui régit officiellement l'application de la Loi sur les mesures de guerre et de toutes les autres lois fédérales ou provinciales, et qui garantit certains droits fondamentaux sous certaines réserves et avec certaines exclusions, comme nous le verrons. Les recommandations précises de la Commission McDonald sont examinées plus loin, dans une section analysant la protection actuellement offerte par les garanties constitutionnelles prévues dans la nouvelle **Charte canadienne des droits et libertés**.

Dans son contexte limité, la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie (1979) souffre également de certaines lacunes. Certes, elle n'offre que peu de possibilités d'atteinte aux libertés et aux droits fondamentaux, et elle n'exclut pas les dispositions de la **Déclaration canadienne des droits**; cependant, elle laisse quand même la place à des mesures légales mais arbitraires de réquisition des biens sans indemnisation statutaire et ne prévoit pas d'indemnisation pour les dommages, personnels ou matériels, résultant de l'exercice des pouvoirs d'urgence. Si la Loi sur les mesures de guerre et la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie (1979) confèrent toutes deux de vastes pouvoirs d'urgence au gouvernement, elles n'offrent que peu de garanties explicites, voire aucune, pour la protection des droits civils des citoyens. Elles ne prévoient aucun recours statutaire contre des agents

fondamentaux. Des garanties suffisantes supposent au préalable non seulement une délimitation claire de la portée des pouvoirs d'urgence, mais aussi un moyen de recours efficace en cas d'abus et le droit d'être raisonnablement indemnisé pour des dommages subis. Certaines garanties juridiques existent déjà et trouvent leur origine dans 1) la législation d'urgence elle-même, 2) le droit général et 3) les garanties constitutionnelles énoncées dans la Charte canadienne des droits et libertés.

1) Les garanties prévues dans la législation permanente en cas d'urgence

On reproche parfois à la Loi sur les mesures de guerre d'être de portée trop générale et de ne pas comporter de garanties suffisantes pour les citoyens. L'un de ses aspects les plus controversés est qu'elle élimine complètement toutes les garanties dont pouvait jouir le citoyen en vertu de la **Déclaration canadienne des droits de 1950**. En effet, le paragraphe 6(5) de la Loi sur les mesures de guerre énonce explicitement qu'"un acte ou une chose accomplie ou autorisée, ou un arrêté, décret ou règlement établi, sous le régime de la présente loi, est censé ne pas constituer une suppression, une diminution ou une transgression d'une liberté ou d'un droit quelconque reconnu par la **Déclaration canadienne des droits**". Cette situation signifie en fait qu'une partie ou la totalité des libertés et droits fondamentaux, comme la liberté d'expression, la liberté de réunion, la liberté de religion et le droit à la non-discrimination, ou les garanties juridiques comme la présomption d'innocence, le droit d'habéas corpus, le droit d'avoir recours à l'assistance d'un avocat et de ne pas être contraint de témoigner contre soi-même, peuvent être suspendus ou annulés par des règlements établis en vertu de la Loi sur les mesures de guerre. En outre, le paragraphe 3(2) de cette loi autorise l'Exécutif à mettre sur pied des tribunaux spéciaux pour instruire des causes concernant des infractions à ladite loi. Certes, l'article 7 prévoit une procédure d'indemnisation des propriétaires de biens réquisitionnés par le gouvernement, mais la Loi sur les mesures de guerre ne garantit pas le droit à cette indemnisation. En d'autres mots, la procédure d'évaluation n'est utile que si une indemnité doit être payée, et la loi indique très

accidents peuvent être coordonnés entre divers organismes officiels et privés, dans le cadre constitutionnel et juridictionnel existant". Comme l'a fait remarquer le Commissaire, l'honorable juge Samuel Grange: "La réaction du public met en cause des problèmes constitutionnels considérables et la plupart de ceux-ci peuvent être résolus seulement au moyen d'un accord entre les gouvernements..." (Rapport d'enquête sur l'accident ferroviaire de Mississauga, p.148).

D'autres mécanismes sont prévus pour promouvoir la coopération fédérale-provinciale en cas de crise, particulièrement dans le domaine de la planification des mesures d'urgence. Un certain nombre d'ententes fédérales-provinciales plus ou moins officielles répartissent les responsabilités à l'égard des crises entre les deux ordres de gouvernement, dans des domaines où les pouvoirs ne sont pas clairement délimités. Du côté fédéral, un certain nombre d'initiatives ont été prises au cours des dernières années dans le domaine de la planification conjointe des mesures d'urgence. Certaines de ces initiatives, dont le Programme conjoint de protection civile, ont été mentionnées dans l'introduction du présent document. Il reste toutefois pas mal de chemin à faire avant que l'on atteigne le niveau de préparation désiré et la coordination des responsabilités nécessaires pour assurer la sécurité et la protection des Canadiens.

4. Protection des libertés et des droits fondamentaux de la personne

La chose la plus difficile à réaliser, dans le contexte des lois d'urgence, est peut-être d'établir un équilibre fonctionnel satisfaisant entre les pouvoirs exceptionnels attribués au gouvernement, en période de crise nationale, et les garanties nécessaires pour protéger les droits fondamentaux des citoyens. La loi doit garantir, d'une part, que l'Exécutif a suffisamment de liberté d'action pour assurer la protection et la sécurité des Canadiens en cas de crise et, d'autre part, que les citoyens sont suffisamment protégés contre des violations injustifiées de leurs droits civils

du Canada sont régulièrement victimes de sinistres, comme des inondations ou des incendies de forêt, tandis que le risque que des incidents semblables se produisent ailleurs est beaucoup plus faible. En outre, ces catastrophes n'ont généralement pas les mêmes effets partout, ici encore parce que la répartition de la population, les moyens de communication et les variations climatiques entrent tous en jeu lorsqu'il s'agit de déterminer la gravité d'une crise dans un endroit particulier. Enfin, quelles que soient les responsabilités constitutionnelles exactes du gouvernement fédéral, les obligations qui lui sont imposées élargissent grandement le rôle qu'il est appelé à jouer dans des crises, d'ampleur nationale ou non.

Tous les facteurs mentionnés ci-dessus font ressortir qu'il est important de prévoir des moyens efficaces pour assurer une consultation et une collaboration entre les deux ordres de gouvernement lorsqu'il s'agit de planifier en vue de crises potentielles, d'élaborer des mesures d'urgence et de définir les responsabilités respectives dans les domaines où leurs pouvoirs se recoupent. Ils mettent également en relief l'importance de conclure des ententes fédérales-provinciales afin de garantir que le matériel et les autres ressources dont a besoin un ordre de gouvernement au moment d'une crise seront fournis par l'autre.

La situation d'urgence créée en 1979 par le déraillement d'un train à Mississauga, en Ontario, lorsque des wagons transportant des produits chimiques dangereux se sont retournés, que certains ont explosé et que la crainte d'un empoisonnement par le chlore ait nécessité l'évacuation de quelque 250 000 personnes habitant dans cette banlieue de Toronto à forte densité de population, illustre bien l'importance d'une collaboration étroite entre le gouvernement fédéral et les provinces. Même si la crise était de nature purement locale et provinciale, elle était le résultat, entre autres, du transport ferroviaire de marchandises d'une province à une autre, une activité réglementée par le gouvernement fédéral, et c'est pourquoi les deux ordres de gouvernement avaient certaines responsabilités constitutionnelles à cet égard. Une commission fédérale d'enquête a été créée à la suite de l'accident pour examiner, entre autres choses, "comment les enquêtes lancées et les mesures correctives introduites à la suite de tels

constitutionnelle. Ces groupes, dont la Commission de l'unité canadienne, le Comité sur la Constitution de l'Association du Barreau canadien et, très récemment, un Comité permanent du Sénat (qui a produit le rapport Goldenberg), sont arrivés à au moins une conclusion commune: que le Sénat pourrait constituer une tribune pour cette consultation à la condition qu'il soit d'abord réformé pour être plus représentatif des intérêts des provinces. Toutefois, la réforme du Sénat est une question beaucoup plus vaste, qui n'a pas encore été résolue. Dans l'intervalle, il faut tenter de trouver une tribune et un processus qui permettront aux deux niveaux de gouvernement de participer à la prise d'une décision qui suspend temporairement les pouvoirs de l'un d'eux.

La deuxième question a trait non pas à la suspension des pouvoirs mais plutôt au partage des responsabilités. Dans une structure fédérale idéale, les domaines où chaque ordre de gouvernement, soit le gouvernement fédéral et les provinces, exercerait une compétence exclusive en temps de crise, seraient clairement délimités. Même si elles ne sont pas tout à fait uniformes, les lois provinciales traitant des pouvoirs d'urgence complèteraient les lois fédérales et, collectivement, intégreraient complètement les responsabilités fédérales et provinciales. Le système permettrait aux deux ordres de gouvernement de créer des infrastructures pour faire face aux crises surgissant dans leurs sphères de compétence respectives. Des mécanismes officiels seraient prévus pour garantir une consultation soutenue à toutes les étapes de la planification et de l'exécution, pour permettre l'échange d'une aide, et pour faciliter l'organisation d'un effort de collaboration visant à enrayer les crises d'ampleur nationale.

Ce genre de système n'existe pas au Canada, du moins pour ce qui est des situations d'urgence. Les provinces et le gouvernement fédéral ont leurs propres domaines de compétence exclusive mais, comme on l'a vu, la frontière entre certains de ces domaines n'est pas clairement délimitée. Toutes les provinces ont adopté des lois permanentes en matière de pouvoirs d'urgence, mais il y a très peu d'uniformité entre ces lois. Les ressources varient beaucoup entre les diverses provinces, et celles-ci ne sont pas toutes exposées à des catastrophes dans la même mesure. Certaines régions

Le fait que rien dans les lois n'oblige le gouvernement fédéral à consulter les provinces avant de déclarer une crise nationale, et qu'aucun mécanisme officiel ne soit actuellement prévu à cet égard, a été commenté par plusieurs groupes qui ont examiné la question dans le contexte plus général de la réforme

conséquent, qu'ils se consultent. Les ordres de gouvernement coordonnent leurs efforts et, par du pays au cours d'une crise nationale exige que tous du fédéralisme: la répartition efficace des ressources n'est pas seulement faite pour respecter les principes qu'elles sont consultées. Cependant, cette démarche gouvernement fédéral fasse des efforts pour garantir quelconque de participer à cette décision, quoique le Les provinces n'ont aucun droit en vertu d'une loi déterminer quand une crise nationale de ce genre existe. Parlement, et le Parlement seulement, a le pouvoir de exclusif des provinces. Il est également évident que le compris celles qui, en temps normal, sont du ressort pouvoirs législatifs absolus sur toutes les questions, y Canada a, lorsque surgit une crise nationale, des Comme il a déjà été mentionné, le Parlement du

de ces questions sera examinée à tour de rôle. assurer la sécurité et la protection des Canadiens. Chacune intégrer les responsabilités et coordonner les efforts pour collaboration nécessaire pour délimiter les pouvoirs, gouvernement fédéral et les provinces, l'étroite donc à déterminer la meilleure façon d'établir, entre le d'autres, ils sont incomplets. Le second problème consiste certains domaines, les pouvoirs se recoupent, et dans responsabilités de chaque ordre de gouvernement. Dans serait encore difficile, parfois, de déterminer les aux principes constitutionnels. Même si c'était le cas, il limites territoriales ou n'évoluent pas toujours conformément quel les limites. Les crises ne respectent pas toujours les crise quelconque, dans quelle mesure et à l'intérieur de juridiques, quel ordre de gouvernement est responsable d'une déterminer, en se fondant sur des motifs purement Deuxièmement, il n'est pas souvent facile de

démocratiques qui sous-tendent le fédéralisme canadien. exercés d'une manière conforme aux traditions concentrés au niveau fédéral, que ces pouvoirs seront survient une crise nationale et que les pouvoirs sont

n'exige cependant pas que le gouvernement informe le Parlement, ou l'un de ses comités, de toutes les raisons qui l'ont poussé à proclamer l'état d'urgence nationale.

La loi limite à douze mois la durée de l'état d'urgence et la validité des mesures prises à ce titre. Après cette période, le gouvernement est tenu d'adopter un nouveau décret, prolongeant l'état d'urgence et évitant la caducité de ses pouvoirs exceptionnels; décret qui doit à nouveau recevoir l'approbation du Parlement et dont la validité n'est encore que de douze mois.

La loi donne à l'exécutif de très vastes pouvoirs, lui permettant d'agir par voie réglementaire, et, comme pour la **Loi sur les mesures de guerre**, aucun des textes pertinents n'exige l'approbation du Parlement pour entrer en vigueur. Toutefois, le règlement instaurant un programme d'urgence pour le contrôle et la répartition des produits pétroliers, ou mettant en oeuvre un mécanisme quelconque de rationnement obligatoire, doit être déposé. La loi instaure donc une sorte de demi-mesure de responsabilité parlementaire pour l'application du dispositif d'urgence ayant la portée la plus vaste. En effet, s'il a le droit d'être informé, le Parlement ne se voit pas doté du pouvoir immédiat de contrôler les mesures prises.

3. Protection du caractère fédéral du pays

Tout Etat fédéral où les pouvoirs sont répartis entre deux ordres de gouvernement, chacun ayant ses propres domaines de compétence et ses responsabilités exclusives, doit être guidé par le principe fondamental selon lequel personne ne transgressera les droits d'autrui et que chacun respectera les limites de ses attributions. Au Canada, la conciliation de ce principe avec les besoins engendrés par une crise d'envergure nationale soulève au moins deux questions perpétuelles. La première a trait à un conflit intrinsèque entre la nature du fédéralisme et les mesures qu'exige une crise nationale. Comme on l'a souvent fait remarquer, le fédéralisme est caractérisé par la division des pouvoirs, alors que la gestion d'une crise est caractérisée par la concentration des pouvoirs. Le problème consiste donc à déterminer comment il est possible de garantir, lorsque

contrôler la façon dont les pouvoirs d'urgence sont utilisés par l'Exécutif.

Même si l'on tient compte du fait que la Loi sur les mesures de guerre a pour objet de permettre au gouvernement de faire face aux crises nationales les plus graves, et du fait que l'Exécutif doit disposer de la plus grande souplesse et de la plus grande liberté d'action possible pour les enrayer, le degré de responsabilité face au Parlement a fait l'objet de nombreuses critiques. La Commission de l'unité canadienne, le Comité sur la Constitution établi par l'Association du Barreau canadien et la Commission McDonald ont critiqué l'absence de surveillance parlementaire à l'égard du recours de la Loi sur les mesures de guerre.

2) La Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie (1979)

Les dispositions de cette loi concernant la responsabilité de l'Exécutif devant le Parlement sont à certains égards meilleures que celles de la Loi sur les mesures de guerre. Cela est peut-être dû, en partie, au fait qu'il s'agit d'une loi d'urgence applicable en temps de paix, ayant pour objet d'enrayer certaines crises économiques, et qu'il est donc moins justifié de compromettre le processus démocratique normal. Comme elle est plus récente, elle reflète également l'évolution du principe de responsabilité parlementaire vers des normes plus contraignantes. Néanmoins, comme nous allons le constater, elle n'est pas dépourvue de lacunes.

Le principe de la responsabilité parlementaire est respecté par le fait que le gouvernement ne dispose que d'un délai de sept jours pour déposer la proclamation d'urgence devant le Parlement. Pour rester en vigueur, la proclamation doit recevoir l'approbation des deux Chambres, après débat et dans un délai prescrit. Les diverses procédures prévues par la loi sont plus complètes et plus précises que celles de la Loi sur les mesures de guerre, puisqu'elles tiennent compte du cas où l'état d'urgence est proclamé alors que le Parlement n'est pas en session, et entérinent la recommandation de la Commission McDonald au sujet de la Loi sur les mesures de guerre, à savoir que le Parlement soit rappelé dans les sept jours. La loi

1) La Loi sur les mesures de guerre

La Loi sur les mesures de guerre entre en

vigueur lorsqu'elle est proclamée par le gouverneur en

conseil. Selon cette loi, la proclamation de l'état

d'urgence doit être soumise aux deux Chambres du

Parlement, afin d'y être débattue et éventuellement

révoquée; cela doit se faire "immédiatement" si le

Parlement est en session ou, sinon, dans les quinze

premiers jours de la nouvelle session. Toutefois, la

Loi sur les mesures de guerre ne fixe aucun délai

pour la convocation des Chambres, lorsque le Parlement

n'est pas en session au moment de la proclamation. Elle

n'exige pas non plus que le gouvernement communique au

Parlement les raisons pour lesquelles il a invoqué la

Loi sur les mesures de guerre, afin de garantir la

tenue d'un débat éclairé au sujet de la proclamation.

L'une des caractéristiques frappantes de la

Loi sur les mesures de guerre est qu'elle accorde

des pouvoirs extrêmement vastes à l'Exécutif en l'autorisant

à gouverner par voie réglementaire. En effet, une fois la

loi a été invoquée, le gouvernement dispose du pouvoir absolu

d'adopter les décrets et règlements qu'il juge nécessaires ou

souhaitables pour garantir la sécurité, la défense, la paix,

l'ordre et le bien-être du Canada. Dans le contexte actuel,

il n'est pas obligé de déposer ces textes devant le

Parlement, ni de les soumettre au contrôle parlementaire, au

moment de leur adoption; en ce qui concerne le contrôle qui

peut être éventuellement exercé par le Comité mixte permanent

des règlements et autres textes réglementaires, il ne peut

intervenir qu'après l'entrée en vigueur des textes et ne peut

en contester la validité juridique ni en restreindre

l'application.

Une fois invoquée, la Loi sur les mesures de

guerre reste en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit

abrogée, soit par proclamation du gouverneur en conseil,

soit par résolution parlementaire. Par conséquent,

aucune date limite n'est fixée pour ce qui est de la

validité de la proclamation et des pouvoirs

extraordinaires qu'elle confère. En somme, l'Exécutif a

très peu de comptes à rendre au Parlement lorsqu'il

s'agit d'invoquer les pouvoirs d'urgence prévus dans la

Loi sur les mesures de guerre, et une fois invoquée,

celle-ci n'assure au Parlement que très peu de moyens de

seule raison justifiant le recours à une nouvelle législation globale. En effet, dans certains domaines, même si la loi d'urgence appropriée est adéquate quant à sa portée, elle risque de ne pas l'être quant aux garanties concernant la procédure.

2. Le contrôle du Parlement sur les pouvoirs octroyés en cas d'urgence

Par sa nature même, la législation d'urgence donne à l'Exécutif des pouvoirs exceptionnels, lui permettant d'entreindre temporairement les libertés civiles et les droits de la personne, dans l'intérêt supérieur de l'Etat, face à une crise grave. Il est cependant absolument essentiel pour notre système démocratique que la délégation de tels pouvoirs et la manière dont ils sont exercés soient assujetties à un contrôle permanent et suffisant du Parlement. Cependant, il peut être difficile d'obtenir un contrôle parlementaire suffisant si le Parlement ne siège pas et en particulier, s'il a été dissous et ne peut être convoqué.

Veuiller à ce que l'Exécutif rende bien compte de ses activités devant le Parlement peut également être important pour une autre raison. Selon la **Charte canadienne des droits et libertés**, la validité de toute mesure d'urgence restreignant les libertés et droits garantis dans la **Charte** repose sur le principe selon lequel il doit s'agir de limites dont la "justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique". Or, d'aucuns affirment que les tribunaux seraient plus hésitants à invalider des restrictions temporaires imposées aux libertés civiles au moyen d'une loi d'urgence si l'on pouvait prouver, non seulement que l'Exécutif les a jugées nécessaires, mais également qu'elles ont été approuvées après délibération des représentants élus du peuple, soit à la Chambre des communes, soit au Sénat.

Comme nous l'avons déjà mentionné, il n'existe actuellement que deux lois d'urgence permanentes, soit la **Loi sur les mesures de guerre** et la **Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie** (1979). Toutes deux garantissent dans une certaine mesure le respect du principe de la responsabilité face au Parlement pour l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Néanmoins, comme il s'est révélé nécessaire en 1975 d'adopter une loi d'urgence spéciale pour imposer le contrôle des prix et des salaires, afin de résoudre une crise résultant de l'accélération de l'inflation, il semble que la législation actuelle du gouvernement ne soit pas suffisamment étendue pour englober toutes les situations qui pourraient engendrer une crise économique. Toutefois, l'exemple de 1975 prouve également que ces situations évoluent progressivement, plutôt que de surgir soudainement. En outre, alors que la gamme de situations susceptibles de provoquer une crise économique est très étendue, les mesures exceptionnelles susceptibles d'être requises pour faire face à la situation qui aurait nécessité leur adoption seraient relativement limitées et axées sur des problèmes bien précis. Et si le gouvernement se donnait de tels pouvoirs, cela aurait pour résultat de miner la confiance internationale en la stabilité des politiques économiques et financières du Canada. Par conséquent, il serait préférable, semble-t-il, de faire face aux crises économiques au moyen d'une loi rédigée avec beaucoup de soin et adaptée à la situation en cause.

6) Résumé des pouvoirs existants

Cette brève description des lois fédérales relatives aux crises révèle l'existence de lacunes importantes dans notre dispositif législatif. Les vestiges de la prérogative de la Couronne et la doctrine de la nécessité, issue de la common law, constituent peut-être une source immédiate de pouvoirs mais, face à une crise en temps de paix, ceux-ci seraient beaucoup trop faibles et trop limités pour remplacer valablement une législation globale. Il ne fait aucun doute qu'en temps de crise, il appartient au Parlement, en vertu de la théorie de l'état d'urgence, de corriger ces lacunes par l'adoption d'une loi spéciale, mais cette mesure peut prendre du temps et, dans une situation d'urgence, il est essentiel de faire vite. De plus, une loi spéciale adoptée à la hâte comporte certains désavantages inhérents, dont la possibilité de provoquer une réaction excessive.

En outre, l'existence de lacunes dans notre dispositif législatif n'est d'ailleurs peut-être pas la

- diriger et contrôler les activités des services bancaires et des services financiers connexes;
- ordonner et imposer le contrôle des échanges;
- contrôler la production, la distribution, la vente et l'utilisation de tous produits, marchandises ou biens désignés;
- ordonner le rétablissement et l'exploitation des services d'utilité publique, des industries ou des services essentiels;
- réglementer les importations ou exportations de produits désignés;
- réquisitionner l'aide du secteur privé pour l'application de ces mesures.

Il n'existe qu'une seule loi spéciale

permanente, en temps de paix, qui traite des crises économiques, et encore, seulement d'un type de crise.

Il s'agit de la Loi d'urgence sur les

approvisionnements d'énergie (1979) destinée à

garantir les approvisionnements d'énergie, par des

mesures de rationnement ou autres, en cas de

perturbations graves résultant d'embargos étrangers ou

d'autres difficultés. Dans son contexte restreint,

cette loi confère à l'Exécutif certains des pouvoirs

exceptionnels mentionnés ci-dessus, notamment le

contrôle de la distribution, de la vente, de

l'exportation et de l'importation des ressources

énergétiques.

D'autres lois de portée générale contiennent des dispositions pouvant s'avérer utiles face à certains aspects des crises économiques. Il s'agit, notamment, de la Loi sur les licences d'importation et d'exportation, qui peut être invoquée pour réglementer les échanges internationaux, et de la Loi sur l'exportation de l'or, qui peut être utilisée pour protéger le dollar canadien. De même, des lois telles que la Loi sur la Banque du Canada, la Loi sur les accords de Bretton Woods et la Loi sur l'administration financière peuvent aussi aider le gouvernement à faire face à de graves crises économiques.

Loi sur les mesures de guerre. La capacité actuelle qu'a le gouvernement de réagir sur-le-champ face à une crise urgente touchant l'ordre public qui mettrait en danger la sécurité du Canada, serait considérablement restreinte si la Loi sur les mesures de guerre ne pouvait plus être invoquée en temps de paix, si le Parlement du Canada n'était pas alors en session, et surtout si le Parlement était dissous et qu'il était par conséquent impossible de le rappeler.

5) Crises économiques

Le Renvoi sur la Loi anti-inflation a établi que l'inflation galopante pouvait constituer une crise nationale au sens de la disposition visant "la paix, l'ordre et le bon gouvernement" de l'article 91 de la Loi constitutionnelle (1867). D'autres conditions économiques, qu'elles soient dues à des facteurs étrangers ou nationaux, peuvent créer des crises aussi aiguës et nécessiter des mesures d'urgence. Les situations suivantes font partie de ces crises: une importante interruption dans le fonctionnement des industries, des marchés ou des services nationaux essentiels; une crise de confiance dans le système bancaire; la dépréciation brutale du dollar canadien; et une pénurie soudaine de biens essentiels importés à la suite des embargos imposés par des pays ou à l'effondrement du système des échanges commerciaux.

Bien que l'adoption de mesures spéciales constitue le meilleur moyen de faire face à une crise économique, il semble souhaitable de donner, à titre d'information, les détails qui suivent, détails concernant une loi permanente sur les mesures à prendre en cas de crises économiques.

Pour faire face à des crises économiques de cette ampleur, le gouvernement fédéral pourrait avoir besoin, entre autres, de l'un ou de plusieurs des pouvoirs d'urgence suivants:

- ordonner et imposer des taxes exceptionnelles, des moratoires financiers et d'autres mesures fiscales;
- ordonner et imposer le contrôle des prix et des salaires;

de la loi actuelle régissant les infractions liées à la sécurité.

D'aucuns considèrent que la législation actuelle est suffisante pour faire face à toute situation d'urgence touchant l'ordre public, même celles qui sont de la compétence du gouvernement fédéral. Certes, les dispositions pertinentes du **Code criminel** et des lois connexes donnent aux autorités publiques de vastes pouvoirs dont certains sont probablement de nature "flexible" en cas de crise, étant donné qu'ils sont définis de manière assez vague. Il est cependant douteux que l'on puisse légitimement aller très loin dans ce sens, surtout depuis l'adoption de la **Charte canadienne des droits et libertés**. En outre, même si on le pouvait, il faudrait se demander si les intérêts du public seraient mieux servis par une extension douteuse de dispositions mal définies plutôt que par l'application très stricte de ces dispositions, dans le respect des limites envisagées, avec en corollaire l'adoption d'une nouvelle législation conférant aux autorités des pouvoirs exceptionnels supplémentaires assujettis à des garanties adéquates quant à la forme et au fond. L'argument selon lequel les pouvoirs conférés dans le droit criminel sont suffisants pour faire face à une situation d'urgence touchant l'ordre public est controversé.

Reconnaissant que le **Code criminel** risquait d'être inadéquat pour faire face à une crise nationale représentant une menace grave sur le plan de l'ordre public, la Commission McDonald a examiné quelle nouvelle législation permanente pourrait être adoptée, de façon à conférer au gouvernement des pouvoirs spéciaux d'intervention en cas de crises touchant l'ordre public n'atteignant pas le niveau des "guerres, invasions ou insurrections". Sa conclusion fut que l'on n'avait pas justifié la nécessité d'une telle législation, "du point de vue de la sécurité nationale" (deuxième rapport, vol. II, p. 971). Selon elle, si des pouvoirs exceptionnels sont temporairement requis, le gouvernement devrait les demander au Parlement, au moyen d'une législation spéciale.

C'est ce qui fut fait en décembre 1970, avec l'adoption de la Loi de 1970 concernant l'ordre public (**mesures provisoires**), mais uniquement pour remplacer des pouvoirs plus vastes déjà invoqués au titre de la

L'adoption de la nouvelle Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité a permis d'accroître les pouvoirs du gouvernement fédéral en ce qui concerne la découverte et la prévention des menaces à la sécurité du Canada. Cette loi vise à constituer le Service canadien du renseignement de sécurité (S.C.R.S.), organisme fédéral investi des pouvoirs spéciaux de recueillir des renseignements et de faire enquête sur des activités que, pour des motifs raisonnables, l'on soupçonne de représenter une menace à sécurité du Canada. Selon cette loi, les menaces à la sécurité du Canada comprennent l'espionnage ou le sabotage, les activités influencées par l'étranger qui sont préjudiciables aux intérêts du Canada, les actes de terrorisme visant à atteindre un objectif politique et la subversion. Dans une autre partie de la Loi, on accroit les pouvoirs du gouvernement fédéral en ce qui concerne l'application de la loi actuelle en permettant au procureur général d'assumer le contrôle de toutes les poursuites intentées par suite d'infractions liées à la sécurité. Auparavant, la seule personne autorisée à intervenir des poursuites par suite d'une infraction liée à la sécurité prévue dans le Code criminel était le procureur général de la province où l'infraction avait été commise.

Le S.C.R.S. grâce aux pouvoirs spéciaux qu'il détient de recueillir des renseignements et de mener des enquêtes dans le cas des activités constituant menace à la sécurité du Canada, peut aider à prévenir ou à réprimer des activités illégales pouvant, si elles ne sont pas contrées, dégénérer en une crise d'envergure nationale. Cependant, il convient d'ajouter que la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité n'établit aucune nouvelle infraction portant sur les menaces à la sécurité du Canada. Le rôle et les pouvoirs du S.C.R.S. se limitent à recueillir et à analyser des renseignements, à surveiller et à faire enquête. Il ne détient aucun mandat et pouvoir spécial lui permettant de s'occuper d'une situation d'urgence nationale découlant d'une activité présentant une menace pour la sécurité du Canada, si une telle urgence survient. Les nouveaux pouvoirs conférés au procureur général ne font qu'accroître son autorité en ce qui a trait à l'application

Les situations d'urgence moins graves résultant d'un effondrement de l'ordre public peuvent être actuellement juguées au moyen de diverses dispositions du **Code criminel** portant notamment sur la trahison (art. 46) -- qui inclut le recours "à la force ou à la violence en vue de renverser le gouvernement du Canada ou d'une province" (art. 46 (2) (a)) ; le sabotage (art. 52) -- qui interdit de commettre tout acte prohibé "dans un dessein préjudiciable à la sécurité, à la sûreté ou à la défense du Canada" ; l'incitation à la mutinerie (art. 53) ; la conspiration séditieuse (art. 60) ; les émeutes et attroupements illégaux (art. 64 et 65) ; et les actes de piraterie (art. 76) et de détournement des moyens de transport (art. 76.1). Le gouverneur en conseil peut en outre interdire, par proclamation, les réunions de personnes organisées sans autorisation légale dans le dessein de faire de l'exercice, d'exécuter des évolutions militaires ou de s'exercer au maniement des armes (art. 71). Ces dispositions, entre autres, sont étayées par les articles relatifs au complot (art. 423), à la complicité à une infraction (art. 21), à l'incitation d'une personne à commettre une infraction (art. 22), au fait d'être complice après le fait (art. 23) et aux tentatives délictueuses (art. 24) ; elles sont finalement complétées ou renforcées par d'autres lois, dont la Loi sur les secrets officiels.

Le **Code criminel** confère également à la police de vastes pouvoirs d'arrestation, de perquisition et de saisie. Un agent de la paix peut en effet arrêter sans mandat une personne qui, selon son interprétation fondée sur des motifs raisonnables et probables, a commis ou est sur le point de commettre un acte criminel (art. 450). Est également coupable d'un acte criminel quiconque entrave les activités d'un agent de la paix dans l'exercice de ses fonctions (art. 118). Les personnes arrêtées en vertu du **Code criminel** ne peuvent être détenues pendant plus de 24 heures sans être inculpées, hormis quelques exceptions très limitées (art. 454). La police détient également des pouvoirs très vastes de perquisition et de saisie, à la condition qu'elle obtienne d'abord un mandat. En vertu du **Code criminel** (art. 178.1) les écoutes électroniques sont permises si un mandat a été émis.

habilitier une personne compétente en la matière pour fournir des services essentiels.

Si la situation d'urgence touchant l'ordre public tombe sous le coup de la Loi sur les mesures de guerre, le gouvernement fédéral disposera de tous les pouvoirs extraordinaires jugés nécessaires, en raison de la portée de la loi. Toutefois, la frontière entre une crise grave touchant l'ordre public qui met en danger la sécurité du Canada et une insurrection appréhendée, peut être ténue. En outre, à la suite des événements d'octobre 1970, il semble évident que cette loi sur les mesures de guerre ne sera plus invoquée en temps de paix, à moins que le gouvernement ne dispose de preuves fondées qu'il y a une menace urgente d'insurrection grave, similaire à un coup d'Etat. Cette raison et d'autres mentionnées antérieurement constituent des arguments valables en faveur de la restriction de l'application de la Loi sur les mesures de guerre aux situations de guerre.

En vertu de la partie XI de la Loi sur la défense nationale, une province peut faire appel aux Forces canadiennes "pour prêter main-forte au pouvoir civil chaque fois qu'une émeute ou une violation de la paix...est au-delà des pouvoirs des autorités civiles de réprimer, prévenir ou maîtriser" (art. 233). Pour des urgences de moindre importance, une province peut simplement demander, plutôt que réquisitionner, l'aide militaire à l'autorité civile (section 34). Les soldats appelés à prêter main-forte au pouvoir civil possèdent toutes les attributions et fonctions des agents de police (art. 239) et sont reconnus comme tels par le Code criminel. Toutefois, il est peu probable que le gouvernement fédéral dispose actuellement de pouvoirs équivalents en vertu de sa législation d'urgence en temps de paix. Les dispositions pertinentes de la partie XI ne font pas mention du gouvernement fédéral, ce qui soulève la question de savoir si celui-ci pourrait, de sa propre initiative, avoir recours aux autorités militaires pour protéger ses biens ou pour mater des troubles locaux susceptibles d'avoir des répercussions nationales, lorsqu'une province néglige ou refuse de le faire. Le gouvernement fédéral peut, au même titre que toute personne, jouir du droit de protéger ses biens, conformément aux articles 38 à 42 du Code criminel. Toutefois, l'étendue des pouvoirs que la loi confère au gouvernement en de telles circonstances n'est pas bien définie.

- Parmi les mesures qui pourraient être nécessaires pour faire face à de telles situations d'urgence, on pourrait:
 - décréter et appliquer le couvre-feu;
 - prescrire le moment, la forme et la nature des rassemblements publics;
 - désigner des secteurs protégés et assurer la protection de ceux-ci;
 - contrôler et limiter l'accès à certains secteurs ou zones, ainsi que les déplacements à l'intérieur de ces secteurs ou zones;
 - assumer le contrôle direct des services d'utilité publique et voir à leur rétablissement;
- Cette catégorie englobe divers types de situations d'urgence touchant l'ordre public, allant des troubles à l'insurrection appréhendée. Ces situations d'urgence ont toutes un trait commun, c'est-à-dire qu'elles découlent d'actions délibérées de personnes ou de groupes qui compromettent la vie, la liberté, la sécurité, la protection ou les biens des citoyens, la suprématie du droit ou le gouvernement constitutionnel. Et lorsque la gravité et l'étendue de ces troubles sont telles qu'elles menacent la sécurité du Canada en tant que nation, le gouvernement fédéral a la responsabilité, à la fois constitutionnelle et sociale, d'intervenir afin de rétablir un climat de sécurité.

4) Etat d'urgence

pollution atmosphérique. On peut également trouver dans d'autres lois certaines dispositions isolées, pouvant être utiles dans ce genre de situation. Finalement, la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie (1979) pourrait également être invoquée si les pouvoirs recherchés étaient destinés à réglementer la vente de produits essentiels, y compris de produits pétroliers. En somme, il s'agit d'un domaine où les pouvoirs d'urgence conférés au gouvernement fédéral semblent souffrir de lacunes importantes.

Pour pouvoir s'acquitter de ses responsabilités dans ce domaine, le gouvernement fédéral pourrait avoir besoin des pouvoirs d'urgence suivants:

- ordonner l'évacuation d'une zone désignée et à contrôler les déplacements dans cette zone et à partir de cette dernière;
- réquisitionner l'équipement et le matériel essentiels;
- ordonner l'utilisation de biens immobiliers ou personnels;
- enrôler la main-d'œuvre qualifiée pour fournir les services urgents;
- régir la fourniture et l'utilisation des biens et services essentiels;
- effectuer des dépenses d'urgence;
- établir des abris, des logements et des hôpitaux de secours;
- évaluer les dommages causés aux installations et déterminer, selon l'ordre de priorité, lesquelles doivent être réparées, remplacées ou remises en état;
- en consultation et en collaboration avec la ou les provinces visées, mettre sur pied une ou plusieurs régies nationales d'urgence.

À l'heure actuelle, il n'existe pas dans la législation fédérale aucune loi d'urgence générale et permanente pour faire face à un sinistre d'envergure qui constitue une crise nationale. Diverses lois ordinaires peuvent comporter des dispositions qui, envisagées collectivement, pourraient légitimement habiliter le gouvernement à appliquer certaines des mesures d'urgence jugées nécessaires. Il s'agit, notamment, de la Loi sur la défense nationale, de la Loi sur la production de défense, de la Loi sur l'aéronautique, de la Loi sur le transport des marchandises dangereuses, de la Loi sur l'expropriation, de la Loi sur les contaminants de l'environnement et de la Loi sur la lutte contre la

• désigner et aménager des lieux protégés.

Il n'existe pas de loi générale permanente permettant au gouvernement d'appliquer des mesures de cette nature, à part, peut-être, la Loi sur les mesures de guerre et la Loi sur la défense nationale, qui peuvent toutes deux être invoquées en cas de crise résultant d'une guerre ou d'une invasion "appréhendue". Cependant, le recours à la Loi sur les mesures de guerre pour faire face aux situations que l'on peut envisager dans le cadre d'une "crise internationale" semble constituer un remède trop draconien, et peut-être même néfaste. Par contre, les pouvoirs attribués au gouvernement par la Loi sur la défense nationale sont probablement trop restreints. Il faudrait donc une nouvelle loi intermédiaire, permettant de réagir à ce qui serait encore une crise de temps de paix.

3) Sinistres

Le rôle du gouvernement fédéral consistant à assurer la sécurité du public pendant les sinistres, les accidents industriels, les épidémies et les catastrophes environnementales, sera normalement, sur le plan constitutionnel, accessible à celui de la province où se produit la situation d'urgence. Toutefois, comme il a déjà été mentionné, ce n'est pas toujours le cas. Lorsque la situation d'urgence est d'une ampleur telle qu'une intervention à l'échelle nationale est requise, il revient principalement au gouvernement fédéral d'assurer la sécurité du public. Si elle ne touche qu'une seule province, le gouvernement fédéral peut toujours être chargé d'importantes responsabilités constitutionnelles, notamment s'il s'agit d'un accident grave concernant l'énergie nucléaire, les chemins de fer ou d'autres activités sous réglementation ou contrôle fédéral. Même lorsque son rôle est partagé, sur le plan juridique, le gouvernement devrait toujours avoir à sa disposition le moyen de s'acquitter de ses obligations strictement constitutionnelles et la capacité de fournir une aide sous forme de main-d'œuvre, de matériel ou d'argent, au cas où la province ne disposerait pas des ressources nécessaires pour faire face à la situation d'urgence et qu'elle demanderait l'aide fédérale.

- compris l'utilisation de leurs équipements, installations et stocks;
- la réquisition, le contrôle, la confiscation et l'aliénation de biens ou de services ou l'usage de ceux-ci;
- réquisitionner l'aide provisoire d'un nombre limité de personnes travaillant dans des industries ou services essentiels ou exerçant des professions essentielles;
- établir des mesures pour contrôler les aspects externes des opérations financières et économiques;
- autoriser des dépenses extraordinaires pour faire face à un état de crise internationale;
- permettre aux ministres fédéraux d'assumer des responsabilités supplémentaires, prévues à l'avance, en cas d'urgence civile, pouvant leur être attribuées en période de détérioration des relations internationales;
- ordonner aux divers éléments du Programme de défense civile du Canada de se mettre rapidement sur pied de guerre, s'il y a lieu;
- accepter des responsabilités juridiques et financières pour ce qui est des coûts, des indemnités, des dommages ou des pertes subis par toute partie à la suite de l'application de ces mesures.
- réglementer ou interdire le déplacement à l'étranger de citoyens canadiens ou de résidents permanents;
- habiliter la police à fouiller une personne, un domicile ou un véhicule à la recherche d'éléments de preuve susceptibles d'être utilisés devant les tribunaux ayant juridiction pour traiter des contraventions, des contrats de défense ou du stockage abusif ou de la monopolisation de certaines denrées;

- ordonner la mise en service d'une ou de plusieurs régies nationales d'urgence;
 - assumer la direction et le contrôle d'un ou plusieurs services ou industries désignés, y
- Dans ces circonstances, le Canada voudrait peut-être, ou serait peut-être même tenu en vertu d'obligations contractées par traité, de prendre des mesures de précaution pour renforcer ses moyens de défense et améliorer l'organisation de ses mesures d'urgence, et ce sans faire quoi que ce soit qui serait ou qui pourrait être considéré par un adversaire éventuel comme un geste de provocation. Au nombre de ces mesures d'urgence pourraient figurer les suivantes:
- Il n'est pas certain que la notion de "guerre appréhendée" que l'on trouve actuellement dans la Loi **sur les mesures de guerre** soit encore pertinente dans l'âge nucléaire où nous vivons. Alors qu'elle signifiait essentiellement, à un moment donné, une "guerre imminente", elle semble maintenant avoir acquis une nouvelle connotation, soit une situation où les tensions internationales sont intensifiées et où les relations entre nations ou blocs de nations se détériorent rapidement. Au cours de périodes d'incertitude et de tension de ce genre, la situation peut évoluer soit vers le rétablissement de relations normales, soit vers un conflit militaire.

2) Crises internationales

La Loi sur les mesures de guerre n'est cependant pas la seule loi prévoyant des pouvoirs exceptionnels pour des situations d'urgence liées à la guerre. En effet, la Loi sur la défense nationale permet, lorsque survient une crise, de mobiliser tout corps des forces armées au Canada ou à l'étranger pour assurer la défense du pays. Elle donne également au ministre de la Défense le pouvoir d'entrer dans des lieux privés et de les occuper, de réquisitionner, de saisir ou de détruire des biens de toutes sortes (sous réserve d'indemnisation, y compris des services de transport ou de communication, lorsqu'une "situation d'urgence" est proclamée par le gouverneur en conseil. La loi définit ces cas comme étant "la guerre, l'invasion, l'émeute ou l'insurrection, réelle ou appréhendée".

d'action. Les pouvoirs d'urgence prévus en cas de guerre devraient donc permettre au gouverneur en conseil d'établir des décrets et règlements concernant toute question jugée nécessaire ou souhaitable pour encourager l'effort de guerre national et parer à la crise.

Il semble que la législation actuelle confère au gouvernement fédéral amplement de pouvoirs pour faire face à des situations d'urgence liées à la guerre. Lorsqu'elle est proclamée en vigueur par le gouverneur en conseil, la Loi sur les mesures de guerre permet au gouverneur en conseil "de faire et autoriser tels actes et choses... et d'édicter les décrets et règlements qu'il peut... juger nécessaires ou opportuns pour la défense, la paix, l'ordre et le bien-être du Canada". Les pouvoirs en cas d'urgence qui sont ainsi conférés à l'Exécutif sont donc à peu près illimités sous réserve uniquement des dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés et, lui permettent d'assumer, par voie réglementaire, le contrôle de presque tous les aspects de la vie économique, politique et sociale de toutes les régions du Canada. Non seulement ces pouvoirs sont-ils largement suffisants, mais ils ont aussi survécu à deux guerres mondiales. Par conséquent, il n'existe pas de lacune évidente dans l'arsenal des pouvoirs conférés par la législation au gouvernement fédéral. La Loi sur les mesures de guerre lui accorde amplement de pouvoirs pour assurer la sécurité et la protection des Canadiens pendant une situation d'urgence liée à la guerre.

En fait, la principale réserve que l'on puisse exprimer à l'égard de la Loi sur les mesures de guerre, c'est qu'elle est actuellement peut-être un peu trop étendue, car elle permet au gouvernement d'invoquer, pour certaines crises qui surviennent en temps de paix, des pouvoirs applicables en temps de guerre. Il ne faut pas oublier que cette loi peut être utilisée non seulement dans le cas d'une guerre, d'une invasion ou d'une insurrection, mais également dans le cas d'une "guerre appréhendée" ou d'une "insurrection appréhendée", qui sont réellement des crises en temps de paix. Bon nombre de gens estiment que la Loi sur les mesures de guerre devrait être restreinte aux situations de guerre seulement, les crises en temps de paix, quelle que soit leur gravité, pouvant être enrayerées au moyen de lois s'appliquant en temps de paix.

Comme il a déjà été mentionné, la pertinence de la législation fédérale actuelle est fonction de la conformité de celle-ci avec certains critères. Le premier de ces critères a trait à la portée des pouvoirs d'urgence et à la question de savoir s'ils sont assez étendus pour permettre au gouvernement de s'acquitter de ses responsabilités, soit d'assurer la sécurité et la protection des Canadiens dans les situations d'urgence d'envergure nationale. Les autres critères se rapportent à la pertinence des garanties régissant le recours aux pouvoirs d'urgence et visent la protection des droits fondamentaux de la personne, la responsabilité de l'Exécutif face au Parlement et le respect de la structure fédérale du Canada.

Pour ce qui est des critères mentionnés ci-dessus, il faut tout d'abord déterminer si les pouvoirs en cas d'urgence dont dispose actuellement le gouvernement fédéral lui permettent de s'acquitter de ses responsabilités d'une façon efficace. Une façon d'évaluer ces pouvoirs consiste à comparer les mesures que le gouvernement peut actuellement invoquer avec toute la gamme des pouvoirs d'urgence jugés nécessaires pour lui permettre d'assurer efficacement la sécurité et la protection des Canadiens face à n'importe laquelle des cinq principales catégories de crises énoncées précédemment.

1. Pouvoirs du gouvernement fédéral pour faire face aux crises

1) État de guerre

Comme il a déjà été mentionné, le gouvernement fédéral a pour responsabilité première d'assurer la sécurité et la protection des Canadiens lorsque la vie, la souveraineté ou l'intégrité du Canada est menacée par des actes de guerre ou des invasions. C'est à l'occasion de crises aussi graves que le gouvernement doit pouvoir contrôler le plus possible tous les aspects de la société et disposer de la plus grande liberté

plusieurs formes. Il peut s'agir d'une loi habilitante générale, invoquée par voie de proclamation dans certaines situations d'urgence. A l'heure actuelle, il n'existe que deux lois de ce genre: la Loi sur les mesures de guerre, qui porte sur des situations d'urgence liées à la guerre, et des crises très graves touchant l'ordre public, et la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie (1979), qui autorise l'imposition de mesures de contrôle sur la distribution de l'énergie et des produits énergétiques en cas d'embargo de la part de pays étrangers ou d'autres interruptions soudaines dans les approvisionnements. Il est également possible de voter une loi spéciale sur les mesures de sécurité et de protection en cas d'urgence en vue de régler une crise bien précise; citons en exemple la Loi anti-inflation de 1975. En outre, on trouve dans certaines lois ordinaires comme le Code criminel et la Loi sur la défense nationale des dispositions qui confèrent des pouvoirs spéciaux en cas d'urgence. Quelques-uns de ces pouvoirs sont d'une importance secondaire; d'autres peuvent faire double emploi avec ceux que prévoit la législation permanente en cas d'urgence. Une liste des principales dispositions figure à l'annexe B.

Plusieurs dispositions de la Loi constitutionnelle de 1867 peuvent être invoquées pour habiliter le gouvernement fédéral à décréter des lois sur les mesures de sécurité et de protection en cas d'urgence, notamment en matière de défense (par. 91 (7)) et de droit pénal (par. 91 (27)), et, de façon plus générale, la théorie de l'état d'urgence qui découle de l'article 91 visant "la paix, l'ordre et le bon gouvernement". Ces mesures législatives peuvent prendre

2. Pouvoirs statutaires

Si, en situation d'urgence, l'Exécutif met en oeuvre des mesures qui outrepassent son domaine de compétence, le Parlement peut voter une loi d'indemnité ayant pour effet de les valider rétroactivement. Les lois d'indemnité ne sont rien de plus, en droit, que le résultat du pouvoir législatif ordinaire du Parlement, exercé de façon exceptionnelle. Maintenant que la Charte canadienne des droits et libertés a été promulguée, il se peut que le pouvoir du Parlement de légaliser rétroactivement des "irrégularités" de l'Exécutif n'ait plus la même portée qu'auparavant.

Même dans les limites de son champ d'application, la doctrine de la nécessité n'est pas une source absolument sûre de pouvoir juridique. Par exemple, il n'est pas certain qu'on puisse l'invoquer pour obliger une personne à quitter sa propriété. De plus, quiconque a recours à cette doctrine est tenu de justifier ses actes en donnant toutes les preuves à l'appui.

La doctrine de la nécessité peut donc constituer une source de pouvoir juridique, aussi limitée soit-elle, dans les situations d'urgence causées en temps de paix par des tremblements de terre, des inondations ou d'autres catastrophes naturelles ainsi que par des désastres provoqués par l'homme. Toutefois, elle ne se révélerait probablement pas utile dans le cas où l'ordre public serait menacé, et encore moins dans des situations d'urgence liées à la guerre.

Pouvoir d'entrer sur la propriété d'autrui, de démolir des bâtiments en feu, d'abattre des arbres, de détruire des récoltes, d'ériger des barrières ou de prendre d'autres mesures sans risque d'action civile en vue de sauver sa propre vie ou sa propriété.

Dans le cas des situations d'urgence qui peuvent se produire en temps de paix, la prérogative de la Couronne a une portée très réduite et représente une source de pouvoir pour le moins incertaine. Il est très douteux que l'Exécutif puisse avoir recours à la prérogative pour sauvegarder l'ordre public, sauf peut-être en invoquant la loi martiale, ce qui serait de toute façon une mesure contestable et tout à fait exceptionnelle, et probablement fort peu utile dans les situations d'urgence résultant de catastrophes naturelles ou d'accidents graves. Qui plus est, en dépit de leur champ d'application restreint, les pouvoirs conférés par la prérogative ont une portée qui reste vague.

Le principe de l'état de nécessité peut aussi constituer le fondement juridique de certaines mesures fédérales d'urgence. Le principe de l'état de nécessité a été appliqué par les tribunaux pour maintenir valides et opérantes des lois par ailleurs inconstitutionnelles dans des cas d'urgence ou de circonstances extraordinaires non prévus dans la Constitution. Ces circonstances comprennent l'insurrection, la guerre civile et, tout dernièrement, l'avis de la Cour suprême du Canada touchant au renvoi sur les droits linguistiques au Manitoba, le maintien de l'ordre normatif et la primauté du droit sans lesquels toutes les lois du Manitoba auraient été invalidées. Cependant, toute mesure législative doit être proportionnée avec les circonstances de son application et doit être de nature temporaire.

La doctrine de la nécessité, issue de la common law, peut aussi servir de fondement juridique à l'application de certaines mesures d'urgence fédérales. S'il devient urgent d'intervenir pour juguler une menace réelle ou imminente à la vie ou à la propriété, on peut avoir recours à cette doctrine pour justifier des mesures qui seraient normalement considérées comme des actes d'ingérence. Elle diffère de la prérogative de la Couronne en ce sens qu'elle peut être invoquée tout autant par la Couronne que par ses sujets. Mais comme pour la prérogative de la Couronne, sa portée dans le domaine du droit public est restreinte, et les pouvoirs qu'elle confère sont à la fois vagues et limités. Ses applications relèvent ordinairement du droit privé et touchent surtout des situations d'urgence résultant d'un incendie ou d'une inondation: la doctrine donne le

Les pouvoirs dont dispose le gouvernement fédéral pour assurer la sécurité et la protection des Canadiens pendant une situation d'urgence d'envergure nationale sont principalement de deux ordres. Il y a ceux qui sont conférés en vertu de la prérogative de la Couronne ou de la *common law*. Mais, les plus importants, par leur nombre et par leur nature, puisent leur source dans les statuts et sont exercés en vertu de l'autorité constitutionnelle dont il a été question antérieurement.

1. Pouvoirs non statutaires

L'Exécutif fédéral est habilité, en vertu de la prérogative de la Couronne, à agir en cas d'urgence sans l'autorisation du Parlement. La prérogative de la Couronne est un vestige du pouvoir absolu de la Couronne, qui n'a pas été annulée par la loi. Selon la Constitution canadienne, certains pouvoirs prévus dans la prérogative sont dévolus à la Couronne du chef du Canada et peuvent être exercés par le Cabinet fédéral.

La prérogative de la Couronne peut jouer un rôle pour ce qui est de l'élaboration des plans d'urgence nécessaires pour faire face aux situations d'urgence. Le Décret sur la planification d'urgence de 1981, révoqué en 1987, a été émis en vertu de cette prérogative. Cette dernière joue également un rôle dans les situations d'urgence liées à la guerre, car le pouvoir de déclarer la guerre ou de signer la paix, et de réquisitionner, moyennant compensation, tout bien nécessaire pour assurer la défense du pays, sont tous des pouvoirs appartenant à la Couronne du chef du Canada. Cependant, étant donné que la prérogative de la Couronne ne peut être utilisée pour recueillir des fonds, il est nécessaire d'avoir l'appui du Parlement pour entreprendre toute mesure en vertu de cette prérogative. En outre, l'exercice de pouvoirs spéciaux conférés en vertu de la prérogative de la Couronne doit tenir compte des dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés.

En somme, pour que le gouvernement fédéral puisse s'acquitter de ses responsabilités en ce qui concerne la sécurité et la protection des Canadiens, les conditions suivantes doivent être réunies:

1) Le gouvernement fédéral doit disposer des **pouvoirs** suffisants pour bien faire face à la situation d'urgence dès qu'elle surgit;

2) en cas de recours aux pouvoirs d'urgence, l'Exécutif doit être suffisamment **imputable**, responsable, devant le Parlement;

3) l'intervention du gouvernement fédéral doit être compatible avec le **caractère fédéral** du pays;

4) les libertés et droits fondamentaux du citoyen doivent être protégés par des **garanties** satisfaisantes conformément aux dispositions de la **Charte canadienne des droits et libertés** et aux engagements pris par le Canada en vertu du **Pacte international relatif aux droits civils et politiques**.

On admet que ce sont les quatre critères sur lesquels doit être fondée l'évaluation du cadre législatif qui s'applique actuellement aux pouvoirs fédéraux d'urgence. Au chapitre suivant, nous examinerons ces facteurs un à un, sans toutefois oublier qu'ils sont reliés entre eux. En définitive, la législation en vigueur sera jugée pertinente si elle sait réaliser un équilibre satisfaisant entre les pouvoirs et les garanties.

IV. LES POUVOIRS FÉDÉRAUX EN CAS D'URGENCE CRITÈRES D'ÉVALUATION

En temps de guerre ou de paix, toute situation d'urgence nécessite une intervention rapide sanctionnée par des pouvoirs étendus et souples. Pour que le gouvernement puisse prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et la protection des Canadiens en cas de situation d'urgence, il faut que ces pouvoirs puissent être exercés immédiatement et qu'ils ne soient pas trop restrictifs. En même temps, ils doivent être temporaires et ne s'appliquer que pendant la durée de la situation d'urgence.

Les pouvoirs requis pour assurer la sécurité et la protection de la population pendant une situation d'urgence à l'échelle nationale sont, par nature, exceptionnels parce qu'ils confèrent à l'Exécutif des droits extraordinaires qui l'habilitent à intervenir rapidement et souvent de façon radicale pour régler une situation critique, soit en procédant par expropriations soit en restreignant la liberté de circulation ou d'autres libertés civiles fondamentales. Ces droits sont extraordinaires parce que, selon la théorie de l'état d'urgence, ils peuvent entraîner la suspension temporaire de la division normale des pouvoirs et la subordination totale de la compétence provinciale.

Pour donner à l'Exécutif les moyens de faire face à la crise, les pouvoirs d'urgence doivent être circonscrits d'une façon assez générale, mais sans être illimités. Des garanties suffisantes doivent exister pour prévenir l'abus des pouvoirs et pour sauvegarder, même en temps de crise, certaines valeurs fondamentales de notre société. De fait, une des pierres de touche de la démocratie est sa capacité de faire face à une situation d'urgence et de réaliser un équilibre entre les pouvoirs extraordinaires dont jouit temporairement le gouvernement et les garanties applicables au maintien en fonction de l'assemblée législative et à la protection des droits du citoyen. Dans un état fédéral comme le Canada, ces problèmes sont d'autant plus compliqués qu'il faut continuer de respecter l'intégrité des deux ordres de gouvernement.

d'urgence et apporter un secours rapide et efficace, il est nécessaire que les deux ordres de gouvernement ou même le secteur privé mettent leurs ressources à contribution.

Ainsi, dans le cas d'un important incendie de forêt, la province peut faire appel au gouvernement fédéral pour qu'il lui prête du matériel dont elle a un besoin urgent, ou à la suite d'un tremblement de terre sévère, d'inondations, de tempêtes, les ressources dont disposent d'autres provinces non touchées, devaient être mises à la disposition de la province sinistrée. Inversement, si une situation d'urgence survient dans une réserve ou un parc national, le gouvernement fédéral peut demander à la province d'intervenir à sa place en convenant de lui rembourser toutes les dépenses qu'elle aura engagées. Dans pareils cas, les facteurs constitutionnels entrent en jeu pour déterminer lequel des deux paliers de gouvernement a légitimement le pouvoir de jouer le rôle principal, mais le degré de participation de chacun d'eux est fonction des besoins et des ententes. D'une façon générale, les deux paliers de gouvernement entretiennent de très bonnes relations, et leur collaboration dans les situations d'urgence ne pose guère de difficultés.

Coordination des ressources, planification conjointe et collaboration étroite, voilà les facteurs clés qui permettent aux gouvernements de faire face à des situations d'urgence. Par ailleurs, il est important que chacun d'eux dispose de l'autorité nécessaire pour mener à bien toutes ses responsabilités constitutionnelles et être en mesure d'assurer la sécurité et la protection de la population en cas de situation d'urgence. Le gouvernement fédéral a une responsabilité particulière à cet égard en raison de la grande diversité des ressources provinciales et des attentes dont il fait l'objet. Comme nous l'avons dit précédemment, toutes les provinces ont adopté des lois générales permanentes sur les pouvoirs en cas d'urgence. Toutes ces lois provinciales prévoient que des ententes interprovinciales ou fédérales-provinciales peuvent être conclues en matière de planification et de fourniture de services d'urgence. La question est de savoir si, à l'heure actuelle, le gouvernement fédéral est en mesure de s'acquitter d'une façon satisfaisante de ses responsabilités en la matière.

L'effondrement local de l'ordre public. L'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867 confère aux provinces un pouvoir exclusif sur la propriété, les droits civils, les questions provinciales de nature locale et privée, l'administration de la justice sur leur territoire et l'imposition d'amendes et de sanctions pour faire appliquer leurs lois. En conséquence, toutes les provinces se sont dotées de lois générales sur les pouvoirs en cas d'urgence. Des responsabilités analogues ont été déléguées au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest.

À ces deux grandes catégories d'urgence s'ajoute une troisième, à l'égard de laquelle les responsabilités respectives des deux ordres de gouvernement sont mal délimitées et à l'égard de laquelle ni l'un ni l'autre ne jouit d'une compétence totale ou exclusive. Une situation d'urgence est d'embîée provinciale si elle a pris naissance dans la province ou le territoire et si ses effets, même très perturbateurs et dangereux pour la population environnante, ne débordent pas les limites de la province ou du territoire. Néanmoins, si la situation d'urgence résulte du déraillement d'un train, de l'écrasement d'un avion, d'un déversement de pétrole dans les eaux intérieures ou d'une fuite de rayonnement nucléaire, pour ne citer que quelques situations relevant du gouvernement fédéral, il y a une étroite dimension fédérale qui vient s'ajouter. Les deux paliers de gouvernement sont en principe visés et peuvent prétendre à un certain droit. Normalement, les deux ordres de gouvernement se partageraient les responsabilités, mais il n'est pas toujours facile d'établir la démarcation entre les responsabilités de la province et celles du gouvernement fédéral en se fondant strictement sur la loi.

Les pages qui précèdent donnent un aperçu des principaux éléments du cadre constitutionnel qui établit la compétence fondamentale de chaque ordre de gouvernement à l'égard des situations d'urgence. Toutefois, le rôle de chacun d'eux n'est pas toujours déterminé simplement par les pouvoirs constitutionnels à l'égard d'un genre bien particulier de situation ou du territoire où celle-ci se produit. Il l'est aussi par des considérations d'ordre pratique, par exemple les besoins immédiats et les ressources dont on dispose. Parfois, pour venir à bout d'une situation

législatures des provinces, créant ainsi une situation d'urgence à laquelle seul le Parlement peut remédier en exerçant des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique "de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada". ([1976], 2 R.C.S. 373, p. 436).

La définition de l'état de crise nationale dans le préambule de la Loi sur les mesures d'urgence (projet C-77) se fonde sur cette définition.

C'est le Parlement du Canada qui détermine si la situation est "urgente et critique"; et, même s'il est toujours possible de contester l'appréciation que fait le Parlement de la gravité et de l'étendue de la crise, les tribunaux se sont montrés très peu disposés à le faire.

2. Autres situations d'urgence

Du point de vue constitutionnel, il revient au gouvernement fédéral ou aux provinces ou, dans certains cas, au deux, de s'occuper des situations d'urgence qui n'ont pas une portée nationale.

Le gouvernement fédéral a compétence exclusive à l'égard de la plupart des catégories de situations d'urgence qui surviennent sur son territoire comme les réserves indiennes et les parcs nationaux, ainsi qu'à l'égard des situations d'urgence découlant d'activités dont la réglementation ou le contrôle lui est exclusivement réservé en vertu de l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867 (bâtiments ou navires, pêche au large des côtes, ports, ou pénitenciers). Sa compétence s'étend aussi aux répercussions internationales que peut entraîner une situation d'urgence.

Les provinces jouissent d'une compétence exclusive à l'égard des situations d'urgence qui se produisent en temps de paix à l'intérieur de leurs limites territoriales, que ces situations soient le résultat d'un sinistre, d'un accident industriel ou de

"Ces conditions existent si l'on peut affirmer que la situation est urgente et critique, qu'elle cause préjudice à l'ensemble du pays et qu'elle a pris une telle ampleur qu'elle transcende les pouvoirs attribués aux

au Renvoi sur la Loi anti-inflation:

termes employés par le juge Ritchie dans l'arrêt relatif appréhendés, imminents ou réels. Or, pour reprendre les de la crise, mais plutôt ses effets, qu'ils soient de la chose, il faut considérer non pas la cause précise nationale" ou à une "crise nationale"; pour bien juger situation corresponde à une "situation d'urgence l'état d'urgence. Ce qui importe, c'est que la autre, peuvent justifier le recours à la théorie de jugements, il ressort que ces circonstances, et toute cependant, d'après le sens général de tous les d'urgence résultant de l'effondrement de l'ordre public; d'origine humaine ou naturelle, et des situations crises nationales provoquées par des catastrophes relatif au Renvoi sur la Loi anti-inflation, des

Nulla mention n'est donc faite, dans l'arrêt

- préventives..." (Id., p. 459).
- justifier le Parlement de prendre des mesures d'urgence ou une crise appréhendée suffisent à d'urgence n'ait effectivement surgi; une peut valablement légiférer avant que la situation
- en vertu de son pouvoir d'urgence, le Parlement
 - la compétence législative du Parlement en vertu de la doctrine d'urgence nationale ne se confine pas à des situations inhérentes à la guerre ou aux périodes de transition entre la guerre et la paix; la situation d'urgence envisagée par la doctrine peut survenir en temps de paix;

s'ils sont annulés par celle-ci. En conséquence, s'il survient une situation d'urgence à caractère national en temps de guerre ou en temps de paix, il incombe toujours à chaque province de protéger la sécurité, la santé, les biens et le bien être de sa population, et le rôle de chacune peut être modifié en fonction du degré d'intervention du Parlement fédéral.

Certains cas de situations de crise nationale sont suffisamment graves pour que la théorie de l'état d'urgence soit invoquée.

Il a toujours été admis que la guerre et les crises qui y en découlent constituent des situations d'urgence nationale et justifient le recours à la théorie de l'état d'urgence. De fait, avant que n'existe le **Renvoi sur la Loi anti-inflation**, les lois invoquant des pouvoirs en cas d'urgence qui avaient été confirmées touchaient presque toutes des situations liées à la guerre ou à l'après-guerre. Dans plusieurs cas, le Comité judiciaire du Conseil privé avait déclaré que la théorie de l'état d'urgence ne s'appliquait pas qu'aux situations de guerre, mais il n'avait guère donné d'indications concrètes sur ce que pouvaient être les situations correspondantes en temps de paix.

Le Renvoi sur la Loi anti-inflation

précise la portée de la théorie en temps de paix sur plusieurs points importants. D'abord, bien que les juges de la Cour suprême n'aient pas fait l'unanimité sur la décision finale, ils sont tous convenus que la théorie de l'état d'urgence peut s'appliquer à des crises de portée nationale résultant de "conditions économiques véritablement exceptionnelles en temps de paix" ([1976], 2 R.C.S. 373, p. 436, juge Beetz). Ensuite, ils ont tous admis que la théorie de l'état d'urgence n'a pas de limites bien déterminées. Nous avons déjà cité l'opinion majoritaire du juge en chef Laskin. Le juge Beetz, qui a émis un jugement dissident, a fait valoir exactement le même point de vue à cet égard :

"Je suis prêt à tenir pour établies les propositions suivantes :

III. POINTS À EXAMINER SUR LE PLAN CONSTITUTIONNEL

La responsabilité constitutionnelle en matière de situation d'urgence est partagée entre le gouvernement fédéral et les provinces. La Loi constitutionnelle de 1867 ne délimite pas précisément les pouvoirs de chaque administration gouvernementale en ce domaine, mais elle établit et définit relativement bien la division fondamentale des responsabilités constitutionnelles.

1. Situations de crise nationale

Le gouvernement fédéral a pour responsabilité première et ultime d'assurer la sécurité des Canadiens pendant toute situation de crise nationale. Sa compétence constitutionnelle en cette matière découle du pouvoir du Parlement de légiférer pour "la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada" et de la théorie de l'état d'urgence qui en est issue.

Cette théorie prescrit qu'en période de crise nationale, le Parlement du Canada se voit conférer temporairement le pouvoir absolu de légiférer dans tous les domaines, y compris ceux qui sont ordinairement réservés aux provinces. Comme l'indique le juge Beetz, de la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt relatif au Renvoi sur la Loi anti-inflation, "en pratique, la doctrine d'urgence entraîne une modification partielle et temporaire du partage des pouvoirs entre le Parlement et les législatures provinciales" ([1976], 2 R.C.S. 373, p. 461), et elle donne au Parlement du Canada, en période de crise nationale, "une compétence concurrente et prépondérante sur des matières qui relèvent exclusivement des provinces" (Id., p. 463). Il fait également observer que "à l'opposé, le pouvoir du Parlement de légiférer dans une situation critique n'a d'autres limites que celles qui sont dictées par la situation" (Id. p. 461).

Que le Parlement du Canada dispose temporairement de pouvoirs législatifs absolus en période d'urgence nationale ne supprime pas ipso facto les pouvoirs et responsabilités constitutionnels des provinces. Celles-ci peuvent voir leurs rôles grandement diminués, mais elles continuent d'exercer leurs pouvoirs, sauf s'ils deviennent incompatibles avec la loi fédérale applicable en vertu de la théorie de l'état d'urgence ou

L'urbanisation n'est qu'une facette du problème. L'autre facette concerne un trait caractéristique du Canada, sa géographie. La très vaste superficie du pays fait que de nombreuses petites collectivités des régions isolées et éloignées sont particulièrement vulnérables en cas de sinistre. De plus, certaines de nos grandes villes, qui confinent aux Etats-Unis, risqueraient d'être touchées par un état d'urgence déclaré dans ce pays. Ces deux facteurs considérés, force nous est de constater qu'il est indispensable d'établir des plans d'urgence efficaces et de prévoir les pouvoirs qui s'imposent afin d'être en mesure d'atténuer les risques et d'intervenir avec rapidité et efficacité en cas de catastrophe.

La complexité, l'urbanisation et l'industrialisation croissantes de la société, ainsi que l'interdépendance accrue de ses éléments constitutifs, suscitent de nouveaux dangers et amplifient ceux qui existaient déjà. La pollution de l'environnement, les déversements de produits toxiques sont de nouveaux risques que l'industrialisation entraîne à sa suite, et leurs effets sont exacerbés par l'urbanisation. Celle-ci engendre ses problèmes particuliers: elle aggrave les conséquences d'une interruption de la fourniture des biens et des services essentiels et peut ébranler l'ordre public. A cause de ces liens de dépendance accrus, il suffit qu'un seul élément soit perturbé pour que l'ensemble se trouve bouleversé et que la situation dégénère rapidement en crise nationale. Tous ces facteurs conjugués multiplient les risques de perturbation et n'en rendent que plus complexe le règlement des situations critiques.

Le principal facteur déterminant d'une situation de crise nationale, comme nous l'avons indiqué, est la répercussion de l'événement et non sa cause. Il importe cependant de faire certaines observations concernant la probabilité que des urgences

Cette liste donne un bon aperçu global des principales catégories de situations d'urgence à l'échelle nationale. Les crises économiques ne sont pas incluses. Il est jugé préférable de ne pas recourir à des lois permanentes en cas d'urgence pour faire face à cette catégorie de situation. Les crises économiques sont examinées à la page 30.

4. **L'état de guerre** s'applique à la guerre ou à un autre conflit armé, effectif ou imminent, où est partie soit le Canada ou un de ses alliés, ou soit un autre pays ou le Canada ou un de ses alliés a des intérêts politiques, économiques ou de sécurité.

3. **L'état de crise internationale** s'applique à une situation de crise à laquelle sont mêlés le Canada et un ou plusieurs autres pays à la suite d'actes d'intimidation ou de coercition, ou de l'usage, effectif ou imminent, de force ou de violence grave, et qui constituent une menace directe à la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale, soit du Canada ou l'un de ses alliés, soit d'autres pays où le Canada ou un de ses alliés ont des intérêts politiques, économiques ou de sécurité.

2. **L'état d'urgence** s'applique à une situation de crise causée par des "menaces envers la sécurité du Canada" d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale. "Les menaces envers la sécurité du Canada" s'entendent au sens de l'article 2 de la Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité.

- 1) incendies, inondations, sécheresse, tempêtes, tremblements de terre ou autres phénomènes naturels;
- 2) maladies affectant les humains, les animaux ou les végétaux;
- 3) accidents ou pollution.
- 4) interruption de l'acheminement de denrées, ressources et services essentiels.

Les situations d'urgence revêtent diverses formes et leurs causes sont nombreuses. Elles peuvent être le fait de l'homme ou de la nature, survenir en temps de paix ou en temps de guerre. Elles peuvent résulter d'un éventail de causes directes, notamment de sinistres (épidémies, tremblements de terre, incendies, inondations et sécheresses), de problèmes d'ordre technologique (déversements de produits industriels, pollution ou accidents graves), de troubles civils découlant de révoltes, d'actes de terrorisme ou d'émeutes, ou d'une guerre classique et, enfin, de la menace extrême que représente la guerre nucléaire.

Ces événements, si disséminables soient-ils, se recoupent; ils représentent tous une menace soudaine pour la population. Ils peuvent causer des dommages étendus et il faut souvent faire appel à des mesures extraordinaires, pour atténuer leurs effets et redresser la situation. Ils peuvent, de différentes façons et à des degrés divers, mettre en danger des vies et des biens, troubler l'ordre public et le bien-être de la population et, à la limite, menacer l'existence même de la société canadienne.

Aux fins de la Loi sur les mesures d'urgence une "situation de crise nationale" est définie dans le préambule de la loi comme suit:

"un concours de circonstances tel qu'il met temporairement en péril la prospérité de l'ensemble du pays ou qu'il échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces, le Parlement étant alors seul apte à y faire face en exerçant ses compétences constitutionnelles".

Les situations qui, à en juger par l'expérience, peuvent devenir des situations d'urgence, peuvent être regroupées selon cinq grandes catégories:

1. **Sinistre:** Situation de crise comportant le risque de pertes humaines et matérielles ou de bouleversements sociaux d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale, causée par des événements comme:

Le gouvernement fédéral a décidé qu'une nouvelle loi est nécessaire afin de l'habiliter à exercer ses responsabilités, c'est-à-dire d'assurer la sécurité et la protection de la population dans des situations d'urgence. Le 26 juin 1987, le gouvernement a déposé devant le Parlement deux nouveaux projets de lois :

Le projet de loi sur la protection civile (Projet C-76;

Le projet de loi sur les mesures d'urgence (Projet C-77).

Au palier fédéral, les tâches liées à la planification d'urgence sont remplies par les ministères fédéraux conformément aux dispositions des directives du gouvernement. En outre, certains ministères se sont vu confier la tâche de principal responsable de la coordination de la planification d'urgence dans des secteurs plus vastes.

L'examen général de la politique en matière de protection civile et des moyens dont disposent les divers ministères fédéraux pour faire face aux situations d'urgence a fait ressortir certaines lacunes dans les pouvoirs qui leurs sont conférés par la loi, et soulevé des doutes sur la capacité du gouvernement d'assurer la sécurité et la protection des Canadiens pendant toute situation d'urgence à l'échelle nationale pouvant survenir.

D'ailleurs, depuis quelque temps déjà, on se préoccupe des faiblesses dans le cadre législatif actuel qui régit les pouvoirs d'urgence fédéraux. L'application de la Loi sur les mesures de guerre lors de la crise d'octobre 1970 a été jugée par beaucoup comme un moyen inapproprié pour faire face à une crise touchant l'ordre public en temps de paix. Il existe très peu de lois permanentes qui prescrivent des pouvoirs spéciaux permettant de faire face à d'autres catégories de situations d'urgence de portée nationale survenant en temps de paix. D'ailleurs, la pertinence des garanties limitant le recours à la Loi sur les mesures de guerre a été remise en question lorsque le Canada a signé en 1976 le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En tant que signataire du pacte et du protocole facultatifs, le Canada s'est engagé à faire inscrire dans sa législation certains droits fondamentaux de la personne. Afin de s'acquitter des obligations prescrites à l'article 4 du Pacte, le Canada devrait modifier sa Loi sur les mesures de guerre, comme la commission McDonald l'a rappelé dans son rapport.

La promulgation de la Charte canadienne des droits et libertés, en 1982, a soulevé une question: les garanties que renferme la législation en cas d'urgence actuelles en vigueur sont-elles compatibles avec les libertés et les droits fondamentaux garantis constitutionnellement par la Charte?

"SALUS POPULI SUPREMA EST LEX" ou "Que le salut du peuple soit la suprême loi" est peut-être le plus durable et le plus fondamental des principes de loi de l'Etat. De plus, il nous vient du droit romain. Depuis cette époque, les gouvernements reconnaissent qu'ils ont pour devoir fondamental d'assurer la sécurité et la protection du public en cas de catastrophe.

Le gouvernement fédéral reconnaît ce devoir fondamental et il s'est engagé à améliorer le niveau de préparation nationale en cas d'urgence et à développer la capacité nationale d'intervention nécessaire pour assurer la sécurité et la protection des Canadiens en cas de situation d'urgence, que ce soit en temps de paix ou en temps de guerre. Pour ce faire, il collabore avec les provinces grâce à des mécanismes visant à assurer une vaste planification globale et à des plans coordonnés permettant de faire face à tous les aspects des situations d'urgence qui relèvent de leur compétence respective.

Par l'intermédiaire des bureaux régionaux de Protection civile Canada, des fonctionnaires fédéraux et provinciaux ont évalué conjointement l'état des ressources juridiques et matérielles, déterminé les besoins réels, délimité et coordonné les responsabilités respectives et élaboré des plans d'ensemble pour faire face à des situations de tout genre et de toute envergure. Le gouvernement fédéral a signé des protocoles d'entente avec toutes les provinces et territoires, à l'exception de trois, afin de préciser les responsabilités de chacun en matière de planification d'urgence. Un programme conjoint de protection civile a été mis sur pied en collaboration avec les provinces pour améliorer la capacité nationale d'intervention en cas d'urgence et favoriser la coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces. Des accords d'aide financière en cas de catastrophe ont également été ratifiés afin d'assurer une aide financière aux provinces et aux territoires lorsque les dépenses engagées pour faire face à une catastrophe placeraient un trop lourd fardeau sur leur économie.

En règle générale, les provinces et les territoires sont en mesure de faire face aux sortes de situations d'urgence s'étant produites par le passé, en temps de paix.

* Chaque fois qu'il est question des provinces dans ce document, l'on sous-entend également les territoires.

76	Annexe B	Dispositions statutaires actuelles au niveau fédéral
71	Annexe A	Loi sur la Défense nationale Modifications corrélatives
62	2.	Détails sur la Loi sur les mesures d'urgence
60	1.	Garanties offertes par la loi
57	VIII.	La Loi sur les mesures d'urgence (Projet de loi C-77)
54	4)	Protection des droits civils
52	3)	Protection du caractère fédéral du Canada
50	2)	Protection du processus démocratique
49	1)	L'avenir de la Loi sur les mesures de guerre
48	2.	L'établissement d'un équilibre approprié entre les pouvoirs et les garanties
46	1.	Le besoin d'une nouvelle loi permanente
46	VII.	Le besoin de réforme
44	3)	La Charte canadienne des droits et libertés
43	2)	Le droit général
41	1)	Les garanties prévues dans la législation permanente en cas d'urgence
40	4.	Protection des libertés et des droits fondamentaux de la personne
36	3.	Protection du caractère fédéral du pays
35	2)	La Loi d'urgence sur les approvisionnement d'énergie (1979)
34	1)	La Loi sur les mesures de guerre

TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction	1
II.	Situations d'urgence	4
	1. Ministre	4
	2. Etat d'urgence	5
	3. Etat de crise internationale	5
	4. Etat de guerre	5
III.	Points à examiner sur le plan constitutionnel	7
	1. Situations de crise nationale	7
	2. Autres situations d'urgence	10
IV.	Les pouvoirs fédéraux en cas d'urgence: critères d'évaluation	13
V.	Le cadre législatif actuel des pouvoirs fédéraux	15
	1. Pouvoirs non statutaires	15
	2. Pouvoirs statutaires	17
VI.	Lacunes de la législation fédérale actuelle	19
	1. Pouvoirs du gouvernement fédéral pour faire face aux crises	19
	1) Etat de guerre	19
	2) Crises internationales	21
	3) Sinistres	23
	4) Etat d'urgence	25
	5) Crises économiques	30
	6) Résumé des pouvoirs existants	32
	2. Le contrôle du Parlement sur les pouvoirs octroyés en cas d'urgence	33

**PROJET DE LOI C-77: UNE LOI
VISANT À ASSURER
LA SÉCURITÉ DES CANADIENS
EN SITUATIONS D'URGENCE**

Document de travail

Le présent document a pour objet de passer en revue le fondement constitutionnel et juridique sur lequel il faut se fonder pour instituer le projet de loi sur les mesures d'urgence (projet de loi C-77). En plus, il sera utile, du moins tel est son but, à la formulation des lois sur les situations d'urgence. Les lecteurs intéressés à avoir un bref aperçu de la loi sont invités à consulter la section VIII, page 57.



PROJET DE LOI C-77: UNE LOI VISANT À ASSURER LA SÉCURITÉ DES CANADIENS EN SITUATIONS D'URGENCE

Document de travail

C-77

Second Session, Thirty-third Parliament,
35-36 Elizabeth II, 1986-87

THE HOUSE OF COMMONS OF CANADA

BILL C-77

An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof

First reading, June 26, 1987

THE MINISTER OF NATIONAL DEFENCE

C-77

Deuxième session, trente-troisième législature,
35-36 Elizabeth II, 1986-87

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

PROJET DE LOI C-77

Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence

Première lecture le 26 juin 1987

LE MINISTRE DE LA DÉFENSE NATIONALE